

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

8 avril 2008

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Accord France-Monaco : mise à disposition de personnels de police (n° 718) – Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, rapporteure. 2
- Eaux de ballast et sédiments des navires (n° 611) – M. Michel Vauzelle, rapporteur 3
- Accord fiscal France-Australie (n° 444) – M. Jean-Paul Dupré, rapporteur 6
- Accord France-Madagascar sur les services de transport aérien (n° 574) – M. Jean-Paul Dupré, rapporteur 7

**Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président**



Accord France-Monaco : mise à disposition de personnels de police

La commission a examiné, sur le rapport de Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif à la mise à disposition de personnels de la police nationale française au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements particuliers (n° 718).

Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, rapporteure, a observé que l'accord, examiné par la commission des Affaires étrangères, illustre la richesse de la coopération entre la France et la Principauté.

Prenant la place du traité « d'amitié protectrice » du 17 juillet 1918, le traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco, signé le 24 octobre 2002 et entré en vigueur le 1er décembre 2005, est venu réaffirmer, selon l'expression de son préambule, la communauté de destin qui lie la France et la Principauté de Monaco et dont témoigne la mise en œuvre de nombreuses coopérations entre les deux Etats.

Signé à Monaco le 29 mars 2007, l'accord soumis à la commission tire les conséquences de l'article 4 du traité précité prévoyant que « la République française peut, à la demande ou avec l'agrément du Prince, faire pénétrer et séjourner sur le territoire de la Principauté de Monaco les forces nécessaires à la sécurité des deux Etats ». Celui-ci formalise, en effet, une coopération policière entre les deux Etats qui se traduit déjà par le concours de la police française à l'occasion d'événements sportifs ou de cérémonies princières.

Le renforcement de la coopération entre les deux Etats se traduit, en matière policière, par la mise à disposition de la police monégasque de forces de la police nationale française, à l'occasion d'événements particuliers.

Alors que la direction de la sûreté publique monégasque compte actuellement 517 employés, les événements nécessitant une mobilisation policière d'ampleur en raison de l'affluence donnent lieu à la mise à disposition par la France d'unités de maintien de l'ordre ou de fonctionnaires et d'unités issues d'autres directions de la police nationale. Depuis plusieurs années, la France apporte son assistance à la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements sportifs importants (championnat de France ou coupe d'Europe de football, Grand Prix de Formule 1), ou lors de cérémonies princières exceptionnelles.

Le directeur général de la police nationale ayant en 2005 jugé nécessaire la formalisation de la coopération existante, les négociations ont abouti à la conclusion, le 29 mars 2007, à Monaco, de l'accord que nous examinons.

La rapporteure a indiqué que l'accord visait à encadrer juridiquement la présence ponctuelle de forces de police françaises dans la Principauté, avant d'en évoquer les principales dispositions.

La mise à disposition de personnels de la police nationale au bénéfice des autorités monégasques intervient à l'occasion d'événements particuliers. Elle peut être refusée ou interrompue par l'une des parties si elle risque de « nuire à sa souveraineté, ou à sa sécurité, ou affecter d'autres intérêts essentiels de l'Etat ».

Une demande écrite de mise à disposition doit être présentée par l'autorité compétente de la Principauté et précisée les missions qui la justifient, ces missions étant limitativement énumérées dans l'accord.

La Principauté s'engage, en cas de besoin, à faire bénéficier les personnels de la police française mis à disposition, de l'assistance et de la protection qu'elle assure à son personnel. En matière de responsabilité civile, elle supporte la réparation des dommages causés par les agents mis à disposition, sauf faute personnelle détachable du service commise par l'agent. Les autorités monégasques remboursent également les frais occasionnés par les mises à disposition.

Les forces mises à disposition sont placées sous l'autorité d'un responsable policier désigné par les autorités monégasques. Dans certains cas seulement, elles peuvent agir sur leur propre initiative dans le respect des compétences octroyées par la législation française dans des circonstances similaires. Les forces peuvent utiliser les moyens matériels dont elles sont habituellement dotées, l'octroi de moyens exceptionnels répondant, sauf urgence, à une demande spécifique. Le droit pénal monégasque s'applique aux agents mis à disposition qui commettraient ou seraient victimes d'infractions.

La coopération policière, encouragée par cet accord, fait l'objet d'évaluations régulières auxquelles peuvent contribuer les services d'inspection de la partie requise.

La rapporteure a estimé que l'accord franco-monégasque, en offrant un cadre juridique à la coopération policière mise en œuvre depuis plusieurs années entre les deux Etats, contribue, modestement, à consolider la communauté de destin qui caractérise les relations bilatérales. C'est la raison pour laquelle elle a recommandé l'adoption du projet de loi qui en autorise la ratification.

Conformément aux conclusions de la rapporteure, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 718).

*

Eaux de ballast et sédiments des navires

La commission a examiné, sur le rapport de M. Michel Vauzelle, le projet de loi autorisant l'adhésion à la convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (n° 611).

M. Michel Vauzelle, rapporteur, a rappelé que les eaux de ballast garantissent la stabilité des navires, grâce à l'ajustement du niveau des eaux, qui sert à compenser les variations de cargaison et de carburant. Mais elles transportent aussi de nombreuses espèces marines, ainsi que des organismes aquatiques nuisibles ou pathogènes.

Si elles sont indispensables à la navigation, elles sont donc également un vecteur de pollution marine. Face à cette menace pour les océans, une prise de conscience générale a abouti à l'adoption, sous l'égide de l'organisation maritime internationale, de la Convention que nous examinons aujourd'hui.

L'organisation maritime internationale (OMI) classe les eaux de ballast parmi les quatre menaces majeures pesant sur les océans, avec la destruction de l'habitat marin, la surexploitation des ressources marines et la pollution marine d'origine terrestre.

Le rapporteur a rappelé que les eaux de ballast sont pompées ou rejetées afin d'équilibrer les navires en fonction de la cargaison. Ces opérations se déroulent le plus souvent lors du chargement ou du déchargement du navire, dans les zones portuaires. A cette occasion, de nombreuses espèces marines déjouent les filtres et parviennent à pénétrer dans les ballasts. Suivant le parcours du navire, elles échappent à leur milieu naturel pour être introduites dans d'autres écosystèmes. Parmi ces organismes transportés, peuvent se trouver des espèces aquatiques envahissantes, des virus et des bactéries, y compris des souches pathogènes. Implantées dans un nouvel environnement, ces espèces nuisibles prolifèrent en l'absence de prédateurs.

Les navires transfèrent chaque année entre 3 et 5 milliards de tonnes d'eaux de ballast (dont 22 millions en France). Ils transportent jusqu'à 7 000 espèces différentes chaque jour.

Alors que cette pollution marine affecte directement l'environnement et, dans une moindre mesure, la santé, ses conséquences pour l'économie côtière peuvent également être désastreuses.

Les exemples de catastrophes écologiques provoquées par l'importation d'espèces nuisibles ne manquent pas. On peut citer la moule zébrée aux États-Unis, dont l'éradication a coûté près d'1 milliard de dollars entre 1989 et 2000. L'économie des régions côtières, qui repose principalement sur la pêche, l'aquaculture et le tourisme, subit également de plein fouet la pollution par les eaux de ballast. La France est ainsi de plus en plus confrontée aux algues toxiques, dont la prolifération a pour conséquence, outre un effet dissuasif à l'égard du tourisme, la fermeture de zones de production et l'interdiction consécutive de commercialisation. La crise du secteur conchylicole vendéen, début juillet 1995, a ainsi causé des pertes estimées à plus de 3,8 millions d'euros et affecté gravement les entreprises nord-vendéennes du secteur.

Les dégâts occasionnés ont incité les Etats et l'OMI à réagir par des mesures préventives. Le 13 février 2004, a été adoptée la convention internationale par laquelle les États parties s'engagent à prévenir, atténuer et éliminer le transport d'organismes aquatiques nuisibles et pathogènes par les navires, grâce à un contrôle accru et à des mesures de gestion renforcées des eaux de ballast et des sédiments.

Cette Convention n'est pas encore entrée en vigueur. Pour ce faire, elle doit préalablement être ratifiée par au moins trente États, dont les flottes marchandes représentent au moins 35% du tonnage brut de la flotte mondiale.

La Convention elle-même comporte 22 articles, accompagnés d'une annexe, qui fixent les règles pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires. Ces nouvelles dispositions déterminent les obligations qui s'imposent, aussi bien aux Etats qu'aux navires.

La Convention insiste à plusieurs reprises sur la nécessité de développer la coopération et l'assistance entre les Etats parties. Ceux-ci doivent également exercer une surveillance scientifique des effets de la gestion des eaux de ballast, dans les eaux relevant de leur juridiction. Ils doivent en outre s'assurer du respect de la Convention par les navires et sanctionner les éventuels contrevenants. Enfin, ils s'engagent à mettre en place des installations de réception des sédiments dans les ports ou dans les terminaux qu'ils ont désignés et qui accueillent les réparations ou le nettoyage des citernes à ballast.

Les navires doivent pour leur part mettre en œuvre des plans de gestion des eaux de ballast approuvés par les autorités compétentes de l'Etat du pavillon. Ils sont également soumis à l'obligation de tenir des registres des eaux de ballast.

La gestion des eaux de ballast est soumise à deux règles. Les navires auront, dans un premier temps, l'obligation de renouveler au moins 95 % des eaux de ballast en haute mer (règle D1). Ils devront, dans un second temps, disposer d'un système de gestion des eaux de ballast par traitement, afin de pouvoir garantir le respect d'une teneur maximale en microorganismes vivants (règle D2). La seconde règle comporte une obligation de résultat qui la rend plus contraignante que la première.

Les navires construits avant 2009 devront respecter la première règle jusqu'en 2014 ou 2016, en fonction du volume de leurs ballasts. A partir de ces dates, ils devront satisfaire à la seconde. Les navires construits entre 2009 et 2012 devront satisfaire immédiatement à la seconde règle, à l'exception de ceux dont les ballasts sont supérieurs à 5 000 tonnes. Eux pourront ne l'appliquer qu'à partir de 2012. Enfin, tous les navires construits à partir de 2012 devront satisfaire à la seconde règle dès leur construction.

Les solutions préconisées par la convention se heurtent néanmoins à des obstacles qui tiennent, d'une part à la complexité du déballastage en haute mer; d'autre part à l'absence actuelle de procédés satisfaisants de gestion des eaux.

L'efficacité de la procédure de renouvellement de ballast est elle-même contrariée par deux éléments. Elle peut d'abord s'avérer difficilement applicable du fait de la configuration des côtes et des fonds marins. Ensuite, le déballastage est une opération longue et périlleuse, pour laquelle les circuits des navires actuels sont très rarement conçus, ce qui peut compromettre leur sécurité durant l'opération.

Deux types de méthodes de traitement des eaux de ballast sont envisagés par la convention, selon que le traitement intègre ou non des substances actives. Les systèmes de gestion des eaux de ballast qui utilisent des substances actives doivent être approuvés par l'OMI. Les autres systèmes de gestion des eaux de ballast doivent être approuvés par le gouvernement de l'État sous l'autorité duquel le navire est exploité.

Des demandes d'approbation de substances actives ont été présentées par de nombreux États. Un seul système a été approuvé par l'OMI, en juillet 2007. Une dizaine de systèmes de gestion des eaux de ballast, utilisant ou non des substances actives, sont actuellement à l'essai.

Pour conclure, le rapporteur s'est félicité du pas en faveur de la protection des océans et des littoraux que permet la Convention, et a recommandé en conséquence d'adopter le projet de loi autorisant son approbation.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 611).

Accord fiscal France-Australie

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Dupré, le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir l'évasion fiscale (n° 444).

M. Jean-Paul Dupré, rapporteur, a rappelé que la convention du 20 juin 2006, signée par la France et l'Australie, visait à éliminer les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale. Ce texte est bâti sur le modèle conçu au sein de l'Organisation pour la coopération et le développement économique.

Il a souligné qu'une telle convention intervenait dans un contexte économique particulièrement favorable à la France, cas malheureusement trop rare depuis quelques années. Les relations commerciales avec l'Australie ont en effet connu une progression ininterrompue depuis presque vingt ans, et la France en dégage un excédent conséquent depuis plusieurs années. Entre 1998 et 2007, le résultat, positif de la balance commerciale est ainsi passé de 410 millions d'euros à plus d'un milliard.

Les échanges franco-australiens sont en réalité assez déséquilibrés, puisque la France importe principalement des matières premières, le charbon représentant 36 % du total des exportations australiennes vers la France. En contrepartie, des produits français à forte valeur ajoutée sont consommés sur le territoire australien. Le solde le plus significatif concerne ainsi les produits pharmaceutiques, cosmétiques et la parfumerie. Les matériaux spéciaux, notamment des métaux adaptés plus particulièrement à l'extraction d'hydrocarbures, représentent le deuxième secteur le plus important.

Enfin, le secteur de l'aéronautique représente une part importante des exportations françaises vers l'Australie.

Le bilan des relations économiques franco-australiennes est donc sans conteste au bénéfice de la France. En 2007, l'Australie ne figurait pas sur la liste de nos trente principaux fournisseurs, alors même qu'elle représentait le septième excédent commercial français. La part de marché de la France, autour de 2,5 % en 2007, représente son meilleur résultat dans la région.

De telles performances s'expliquent, entre autres, par l'importance de l'implantation française en Australie. Plus de deux cents entreprises françaises disposent d'une filiale ou d'un établissement dans ce pays, employant au total 70 000 personnes sur le sol australien. Celles-ci sont présentes dans des secteurs d'activité très divers, des assurances à l'hôtellerie en passant par l'aéronautique et l'environnement.

Environ 50 000 français exercent une activité économique en Australie, principalement dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, et contribuent également à renforcer les liens économiques entre les deux pays.

Comparée à l'importance de l'implantation française en Australie, la masse d'intérêts australiens représentés en France est faible. Seulement 0,15 % des investissements directs vers la France venaient d'Australie en 2005.

Ainsi, en renforçant la sécurité juridique des activités économiques impliquant des résidents des deux pays, la convention du 20 juin 2006 pourrait consolider la bonne position française sur ce marché, et, éventuellement, renforcer l'attrait du territoire français pour les investisseurs et les travailleurs australiens.

En effet, la signature de ce texte est clairement due à la volonté partagée par les deux parties de relancer certains aspects de leurs relations économiques. Il n'était pas obligatoire, en théorie, de revoir entièrement la convention fiscale, signée en 1976 et amendée en 1989, qui offrait déjà un cadre juridique stable.

Si des discussions entre la France et l'Australie ont été engagées sur les questions de fiscalité, c'est parce qu'elles étaient rendues nécessaires du fait de la clause de la nation la plus favorisée, stipulée dans la convention de 1976. Dès lors, l'adjonction, décidée en 2003, d'un amendement à la convention fiscale liant l'Australie et les Etats-Unis imposait une révision de l'accord franco-australien.

Toutefois, désireuses de donner une plus grande ampleur à leurs négociations, les deux parties ont choisi d'un commun accord de les étendre à l'ensemble du texte de la convention de 1976, afin d'en corriger certains défauts, de l'adapter aux évolutions des droits internes des deux Etats, et de la rapprocher autant que faire se pouvait du modèle promu en la matière par l'OCDE.

Le résultat final est conforme à ce modèle, et aux conventions signées par la France dans la région. Il offre toutes les garanties nécessaires pour éviter que ses stipulations, qui offrent aux Etats contractants le choix des modalités d'élimination de la double imposition, ne soient pas utilisées à des fins d'évasion fiscale.

A cette fin, un principe, inconnu en droit australien, a été instauré afin d'engager une coopération plus poussée entre les services fiscaux. L'assistance au recouvrement impose ainsi aux administrations de prendre les mêmes mesures pour recouvrer une créance fiscale, que celle-ci soit détenue par l'Etat français ou l'Etat fédéral australien. Ce principe est bien sûr limité par le respect du droit national, et la garantie que les procédures contentieuses seront conduites devant les juridictions nationales.

La nouveauté de ces stipulations a conduit la partie australienne à demander une entrée en vigueur différée pour cette clause particulière. Ainsi, alors que l'ensemble de la convention du 20 juin 2006, précisée par un protocole signé le même jour, entrera en vigueur deux mois après réception des instruments de ratification, la clause relative à l'assistance au recouvrement ne produira ses pleins effets juridiques qu'une fois conclu un arrangement administratif destiné à en préciser les modalités.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 444).

*

Accord France-Madagascar sur les services de transport aérien

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Dupré, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar (n° 574).

M. Jean-Paul Dupré, rapporteur, a rappelé que le formidable développement du trafic aérien international avait été permis, depuis les lendemains de la deuxième guerre mondiale, par la conclusion de milliers d'accords bilatéraux entre pays du monde, par lesquels la desserte d'un pays par les compagnies aériennes de l'autre était autorisée, sous réserve du respect de certaines règles, sur la base du principe de réciprocité.

Depuis plusieurs arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes le 5 novembre 2002, la logique de ces accords est remise en question pour les Etats membres de l'Union européenne, les « clauses de nationalité » étant jugées contraires au droit communautaire.

C'est à la suite de ces arrêts qu'a, notamment, été entreprise la négociation de l'accord franco-malgache signé le 21 juillet 2005, dont le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation. Conforme au droit communautaire et tenant compte des nouveaux standards internationaux en matière de sûreté et de sécurité, il remplacera l'accord de 1962 actuellement en vigueur.

Les arrêts du 5 novembre 2002 de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), dits « Ciel ouvert », ont affirmé le caractère communautaire de certaines compétences en matière de services aériens internationaux, pour lesquelles seule l'Union européenne peut mener des négociations avec des Etats tiers. Ils ont aussi constaté que dans les accords considérés la clause de nationalité, discriminatoire en fonction de la nationalité de la compagnie aérienne, ne respectait pas le droit d'établissement garanti par l'article 43 du traité sur l'Union européenne.

En conséquence, plusieurs mesures ont été prises, parmi lesquelles l'adoption le 29 avril 2004, d'un règlement concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les Etats membres et les Etats tiers, entré en vigueur le 30 mai 2004. Ce règlement vise à assurer que les négociations bilatérales respecteront le droit communautaire et que toutes les discriminations à cause de la nationalité seront supprimées. La clause de nationalité doit être remplacée par une condition d'établissement : tout Etat membre pourra alors désigner comme bénéficiaire des stipulations de l'accord bilatéral auquel il est partie un transporteur sous licence de l'Union européenne ayant un établissement sur son territoire.

C'est dans ce cadre qu'a été renégocié l'accord franco-malgache.

Par cet accord, les deux pays s'accordent mutuellement une série de droits, que l'on peut qualifier de « libertés de l'air », qui bénéficient en fait aux transporteurs aériens que les Etats désignent à cet effet.

Deux types de droits sont distingués :

– les droits de survol du territoire de l'autre Etat, sans atterrir, et le droit d'effectuer des escales sur le territoire de cet Etat à des fins non commerciales : il ne s'agit pas de desservir l'Etat cocontractant, mais seulement de disposer de facilités dans la desserte d'autres destinations ;

– le droit d'effectuer des escales sur le territoire de l'autre Etat en certains points, « afin d'embarquer et de débarquer, séparément ou ensemble, des passagers et du fret, y compris du courrier, à destination ou en provenance du territoire de la première partie contractante », dans le cadre de l'exploitation de certaines routes aériennes : il s'agit alors d'assurer la liaison entre un aéroport situé dans l'un des Etats et un aéroport situé dans l'autre.

Pour bénéficier de ces droits, les transporteurs aériens doivent avoir été désignés par l'un ou l'autre Etat partie. Chacun d'entre eux peut désigner le nombre de transporteurs de son choix, sans limitation.

Le transporteur aérien doit satisfaire un certain nombre d'exigences, parmi lesquelles le respect des normes de sécurité et de sûreté prescrites par l'accord. Il doit aussi remplir la condition d'établissement, qui remplace désormais la condition de nationalité : la France pourra ainsi désigner tout transporteur « *établi sur le territoire de la République française en vertu du traité instituant la Communauté européenne* » et la République de Madagascar sera libre de désigner tout transporteur établi sur son territoire.

L'accord encadre les conditions d'exploitation des services aériens entre les deux pays. Il garantit l'égalité de traitement des transporteurs aériens ; il autorise la perception de redevances d'usage « *au titre de l'utilisation des installations et services aéroportuaires et des installations de sécurité, de sûreté, de navigation aérienne et autres* » mais exempte de tout droit de douane et taxe dans un Etat l'ensemble des biens transportés par un transporteur désigné par l'autre Etat afin d'assurer les services aériens.

En ce qui concerne les tarifs, l'accord de 1962 comportait, comme l'ensemble des accords de ce type conclus dans les années 1960, des clauses d'entente tarifaires qui sont désormais contraires au droit communautaire de la concurrence. Celles-ci sont donc supprimées, le nouvel accord demandant aux transporteurs désignés de fixer des tarifs « à des niveaux raisonnables » et d'en informer les deux Etats.

Enfin, une étroite collaboration est exigée des deux Etats afin d'assurer le respect des règles internationales de sécurité et de sûreté. En particulier, l'autorisation d'exploitation accordée à une compagnie peut lui être retirée, sous certaines conditions, en cas de manquement grave de sa part, ou de la part de l'Etat qui l'a désignée.

Les Malgaches ont déjà achevé leur procédure interne d'approbation de l'accord ; ils sont en effet impatients qu'il entre en vigueur, ce qui permettra une intensification des liaisons entre la France et Madagascar, et une accélération du développement du tourisme dans l'île.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 574).