

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français

NOR : MAEJ1626437L/Bleue-1

-----

## ETUDE D'IMPACT

### **I. - Situation de référence et objectifs de l'accord**

L'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan indien (ci-après l'APSOI) a été signé le 7 juillet 2006 à Rome et est entré en vigueur le 21 juin 2012<sup>1</sup>. Il a pour objectif la conservation et la gestion des ressources halieutiques autres que les thonidés<sup>2</sup> dans une zone de haute mer de plus de 30 millions de kilomètres carrés. Lors de la deuxième réunion des parties à l'accord qui s'est tenue à l'île Maurice du 17 au 20 mars 2015, les parties contractantes ont décidé, sur proposition de l'Union européenne, d'installer le Secrétariat de cette nouvelle organisation à La Réunion.

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'APSOI portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français (ci-après l'accord de siège) a été signé le 8 juillet 2016. Cette signature est intervenue à l'occasion de la réunion annuelle des parties à l'APSOI, qui s'est tenue à Saint-Denis de La Réunion.

L'accord de siège a pour objet d'assurer au Secrétariat les privilèges et immunités nécessaires à son fonctionnement. Il confère au Secrétariat la personnalité juridique en France, notamment pour contracter ou ester en justice en lien avec ses fonctions officielles. Le Gouvernement français met à la disposition du Secrétariat, à titre gracieux, des locaux permanents à Saint-Denis et en respecte l'inviolabilité. Ces privilèges et immunités ont pour but d'assurer le fonctionnement sans entrave du Secrétariat et l'indépendance des personnes appelées à y accomplir des missions officielles.

---

<sup>1</sup> Le 24 février 2013 pour la France <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/9/13/MAEJ1319562D/jo/texte>

Les 8 parties contractantes sont l'Australie, la Corée du Sud, la France au titre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) non rattachées à l'UE, le Japon, les Iles Cook, Maurice, les Seychelles et l'Union européenne.

<sup>2</sup> Il n'y a en effet dans cette partie du monde une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP), la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), créée en 1993, qui couvre tout l'océan Indien mais est compétente seulement pour le thon et les espèces apparentées.

## **II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord**

Aucun impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ni sur les jeunes n'est attendu du présent accord.

### **- Conséquences économiques et sociales :**

L'installation du Secrétariat de l'APSOI confère à La Réunion, département d'outre-mer et région ultrapériphérique de l'Union européenne, des retombées économiques, mais aussi une visibilité accrue et un positionnement privilégié dans le domaine de la pêche qui occupe une place essentielle dans son activité économique. La défense des intérêts de la pêcherie de légine<sup>3</sup> australe pour La Réunion s'en trouvera renforcée. En effet, la pêcherie de légine australe est en valeur la première pêcherie française dans le monde, générant 66 millions d'euros par an de valeur au débarquement. La France détient le premier quota du monde sur cette espèce, soit plus de 6 000 tonnes. La pêche est effectuée dans le sud de l'océan Indien et entièrement débarquée à La Réunion. Elle génère le deuxième revenu d'exportation de l'île, 300 emplois directs et 1 000 emplois indirects. La production est exportée vers les Etats-Unis et le Japon.

Par ailleurs, les missions officielles à Saint-Denis des représentants des membres de l'APSOI et autres experts devraient avoir un impact positif sur le secteur hôtelier ainsi que sur les achats de biens et de services.

### **- Conséquences financières :**

Elles seront marginales. En effet, bien que le gouvernement de la République française mette à disposition du Secrétariat des locaux situés dans la zone administrative de La Providence gérée par la direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de La Réunion, composés de 3 bureaux nus pour une surface de 37 m<sup>2</sup>, à titre gratuit pour établir son siège ainsi que les services publics nécessaires à son bon fonctionnement, il reste propriétaire de ces locaux. L'absence de loyer budgétaire correspond à une perte de 6 395 € par an pour la direction de l'immobilier de l'État.

Le coût du fonctionnement du Secrétariat, les salaires des membres du personnel ainsi que la maintenance des locaux seront pris en charge par les contributions des membres de l'APSOI.

Les conséquences financières se limitent donc :

a. à une légère perte de recettes dans le budget de l'Etat et des collectivités locales concernées du fait des exonérations fiscales octroyées au secrétaire exécutif et aux deux futurs membres du personnel du Secrétariat. Toutefois, des discussions seront engagées avec le Secrétariat sur la mise en place d'un prélèvement interne sur les rémunérations versées aux membres de son personnel, affecté à son budget général ;

b. à la participation française aux coûts de fonctionnement du Secrétariat destinée à couvrir les frais de maintenance immobilière et les charges du locataire que l'État français s'est engagé à prendre en charge dans le dossier de candidature de la France pour

---

<sup>3</sup> *Dissostichus* est un genre regroupant deux espèces de poissons des mers australes, appelés **légines**. La légine est un gros poisson carnassier à la chair appréciée

héberger le siège de l'APSOI, soit environ 2 000 € par an sur le programme 205 Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture (cette somme correspond aux coûts d'électricité, eau et assainissement et de raccordement informatique) et 3 500 € sur le programme 123 Conditions de vie outre-mer (cette somme correspond aux coûts de nettoyage, maintenance immobilière, et accueil, sécurité, gardiennage).

La contribution annuelle de la France au budget de l'organisation de l'APSOI a été fixée par la réunion des parties à 46 335,13 EUR pour 2017. Le calcul de cette contribution est basé sur la richesse nationale de la partie contractante (pour 30 %), sur le niveau d'activité de pêche (70 %), 10 % correspondant à une participation forfaitaire. Le paiement de la cotisation est indépendant de l'établissement du siège à la Réunion : cette cotisation est en effet due par chacun des Etats parties à l'APSOI. Ce montant découle du fait que l'organisation de l'APSOI devient une organisation régionale de gestion de la pêche (ORGP)<sup>4</sup> de plein exercice et a à ce titre des missions importantes de collecte des données et de travaux scientifiques.

#### **- Conséquences environnementales :**

Une activité de pêche de la légine, de la langouste et du vivaneau est effectuée dans les eaux internationales, sur le trajet entre les îles Crozet, Kerguelen, Saint-Paul, Amsterdam et La Réunion ainsi qu'au large de la zone économique exclusive (ZEE) de La Réunion.

Cette activité est désormais régulée au niveau multilatéral par les parties à l'APSOI. L'APSOI a adopté lors de la troisième réunion des parties qui s'est déroulée à Saint-Denis de La Réunion du 3 au 8 juillet 2016 une recommandation imposant aux Etats d'encadrer l'effort de pêche dans la zone de l'APSOI. Pour les navires français immatriculés au registre des TAAF, un arrêté est en cours d'élaboration. Pour les navires français relevant de l'Union européenne, un régime est préparé par la Commission européenne.

La troisième réunion des parties a également permis de finaliser les derniers textes administratifs permettant à l'organisation de l'APSOI de fonctionner concrètement et l'adoption des premières mesures de gestion de la ressource et de contrôle des activités de pêches.

Le choix de La Réunion, premier siège d'une organisation régionale de gestion des pêches sur le territoire français, permet d'asseoir le rôle de la France, aux côtés de l'Union européenne, dans la défense du développement durable des activités de pêche à travers le monde.

#### **- Conséquences juridiques :**

Les stipulations du présent accord sont complémentaires des engagements pris par la France en tant que partie contractante à l'APSOI, accord signé en 2006 à Rome, et compatibles avec ses engagements dans le cadre de l'Union européenne. Cet accord n'appellera par ailleurs aucune modification du droit interne.

✓ Articulation avec le droit de l'Union européenne :

---

<sup>4</sup> Les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) sont des organismes internationaux mis en place par des pays ayant des intérêts en matière de pêche dans une zone géographique spécifique. Certaines organisations sont chargées de gérer l'ensemble des stocks de poissons d'une zone donnée. D'autres se concentrent sur des espèces hautement migratoires, comme le thon, évoluant au sein de zones géographiques beaucoup plus vastes.

- les compétences en matière de pêche ont été entièrement transférées à l'Union européenne, avec toutefois une exception pour les pays et territoires d'outre-mer (listés en annexe II du TFUE<sup>5</sup>) non inclus dans le territoire de l'Union. L'Union européenne est partie à l'APSOI. Dans le sud de l'océan indien, à l'instar de la France, l'Union a le statut d' « Etat côtier » (au titre de l'île de La Réunion et de Mayotte, qui ont le statut de « région ultrapériphérique ») et celui d'Etat pêcheur car plusieurs navires battant pavillon de pays de l'Union y pratiquent la pêche. L'Union européenne, représentée par la Commission, joue un rôle actif dans six ORGP chargées spécifiquement de la pêche au thon, et dans onze autres ORGP.

- s'agissant des immunités et privilèges consentis dans le cadre du présent accord (articles 6 « exonérations d'impôts directs » et 7 « exemptions de droits de douane, d'impôts indirects et taxes de vente ») :

\* la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la directive TVA<sup>6</sup>) prévoit que des exonérations de taxe peuvent être prévues, par des accords de siège, pour les livraisons de biens et les prestations de services destinées à une organisation internationale.

Il ressort, d'une part, de l'article 143, sous g), de la directive TVA que « [*l]es États membres exonèrent les (...) importations de biens effectuées par les organismes internationaux reconnus comme tels par les autorités publiques de l'État membre d'accueil ainsi que par les membres de ces organismes, dans les limites et sous les conditions fixées par les conventions internationales instituant ces organismes ou par les accords de siège ».* Il ressort, d'autre part, de l'article 151, paragraphe 1, sous b), de la directive TVA que « [*l]es États membres exonèrent les (...) livraisons de biens et les prestations de services destinées aux organismes internationaux reconnus comme tels par les autorités publiques de l'État membre d'accueil ainsi qu'aux membres de ces organismes, dans les limites et conditions fixées par les conventions internationales instituant ces organismes ou par les accords de siège ».*

\* le règlement (CE) no 1186/2009 du conseil du 16 novembre 2009<sup>7</sup> relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, article 128 (point b), autorise par ailleurs les Etats membres à octroyer des « franchises relevant de privilèges d'usage accordés en vertu d'accords internationaux ou d'accords de siège auxquels est partie contractante soit un pays tiers, soit une organisation internationale, y compris les franchises accordées à l'occasion de réunions internationales ».

Cet accord est donc pleinement compatible avec les engagements de l'Union et le droit européen.

✓ Articulation avec le droit interne

Cet accord n'appelle aucune modification du droit interne français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles. Les incidences sont habituelles pour ce type d'accord, le présent accord de siège contenant des dispositions très analogues à celles figurant dans des accords de siège récents d'organisations comparables (par exemple : l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=FR>

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:324:0023:0057:fr:PDF>

l'Organisation ITER sur le territoire français signé à Saint-Paul-lez-Durance (Cadarache) le 7 novembre 2007 ou l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français<sup>8</sup>).

Ainsi, les activités officielles du Secrétariat sont soumises aux lois et règlements de la République française. Cependant, ses biens, locaux et actifs jouissent de l'immunité de juridiction, avec une série d'exceptions. Ils sont exempts de toutes formes de restriction, de contrôle et de contrainte en quelque endroit qu'ils se trouvent et jouissent d'exonérations d'impôts directs et indirects (ex : impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée). La communication, les correspondances ainsi que les publications officielles du Secrétariat jouissent d'un haut niveau de protection, toutes formes de restriction ou de censure étant interdites, sans faire obstacle à l'adoption de mesures de sécurité appropriées.

Différentes catégories d'immunités et privilèges sont prévues au profit des représentants assistant aux réunions convoquées par le Secrétariat, du secrétaire exécutif, des membres du personnel ainsi que des experts. Certains leurs sont communs : il s'agit notamment de l'immunité de juridiction dans l'exercice de leurs fonctions, avec des exceptions, ainsi que l'exemption des restrictions pour les devises et changes. S'agissant de représentants assistant aux réunions convoquées par le Secrétariat et des experts, il peut être relevé que leur immunité de juridiction pénale est fortement limitée puisqu'elle n'est pas applicable « en cas d'infraction grave », c'est-à-dire en cas d'infraction « pour laquelle une personne reconnue coupable serait passible d'une peine d'emprisonnement » selon les termes de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa q). D'autres privilèges et immunités sont uniquement communs aux représentants assistant aux réunions du Secrétariat (article 13) et aux experts (article 16) : leurs bagages personnels sont inviolables, sauf en cas d'infraction grave, ainsi que leurs documents et écrits.

Les représentants assistant aux réunions du Secrétariat (article 13) bénéficient en outre d'une inviolabilité de leur résidence et de la même exemption d'inspection des bagages habituellement reconnue aux agents diplomatiques.

Le secrétaire exécutif (article 14) jouit des mêmes privilèges et immunités que les membres du personnel (article 15), notamment l'exonération de tout impôt sur les revenus versés par le Secrétariat et l'importation en franchise de droits de douane de leur mobilier et effets personnels à leur prise de fonction. Outre ces privilèges communs aux membres du personnel, le secrétaire exécutif bénéficie des mêmes privilèges et immunités habituellement reconnus aux agents diplomatiques, soit la protection conférée par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques<sup>9</sup>.

Les privilèges et immunités prévus dans l'accord sont opposables aux autorités françaises compétentes, mais ne sont pas applicables aux citoyens et résidents permanents en France, sauf exception.

#### **- Conséquences administratives :**

Elles concernent exclusivement les services douaniers et budgétaires, tout en restant dans l'activité classique de ces administrations, vu la taille du Secrétariat.

---

<sup>8</sup> CGIAR : publié par décret n° 2014-1010, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/9/4/MAEJ1418742D/jo>

ITER : publié par décret no n° 2008-334 [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000018623451](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000018623451)

<sup>9</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000698482>

Concernant les services douaniers, les demandes de franchises, pour les biens nécessaires à l'usage officiel du Secrétariat de l'APSOI ou pour les biens à usage privé dans le cadre d'un déménagement, soit d'un membre du personnel, soit du secrétaire exécutif, seront déposées auprès du protocole du ministère des affaires étrangères et du développement international. Le protocole, après validation, transmettra ces demandes au service de la direction générale des douanes et des droits indirects chargé de l'instruction. Sur la base de l'article 7 du présent accord, en fin de processus, le titulaire de la franchise pourra retirer la marchandise importée, sans paiement des droits de douane et de l'ensemble des taxes normalement dues à l'État français. Le bureau de douane localement compétent sera le dernier interlocuteur des représentants du Secrétariat de l'APSOI et facilitera, en concertation avec la direction générale des douanes et droits indirects, les importations en franchise de cette organisation internationale.

### **III. - Historique de la négociation de l'accord**

L'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien, signé le 7 juillet 2006, crée une organisation régionale de gestion des pêches, chargée de la conservation et de la gestion des espèces sédentaires autres que les thonidés dans le sud de l'océan Indien, au-delà des zones sous juridiction nationale. Cet accord est entré en vigueur le 21 juin 2012. La France, au titre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) non rattachées à l'UE, l'a ratifié le 25 janvier 2013. L'UE est partie à l'accord au titre de l'île de La Réunion et de Mayotte, « régions ultrapériphériques » de l'UE.

La décision d'installer le siège du Secrétariat de l'APSOI à La Réunion a été prise en mars 2015. Il s'agit de la première ORGP qui aura son siège sur le sol français. La France a un positionnement géographique privilégié dans la zone de l'APSOI, avec de nombreux territoires dans l'océan Indien.

La troisième réunion annuelle des parties à l'APSOI, qui s'est déroulée à Saint-Denis de La Réunion du 3 au 8 juillet 2016, a permis l'adoption des projets organisationnels pour l'installation effective du Secrétariat à Saint-Denis de La Réunion à l'automne 2016 : règlement financier, règlement du personnel, recrutement du secrétaire exécutif (le britannique Jonathan J. Lansley qui s'installera à La Réunion en octobre 2016) et projet d'accord de siège.

La prochaine réunion des parties aura lieu en 2017 à l'île Maurice. Elle sera précédée par la deuxième réunion du comité scientifique, à La Réunion, en mars 2017.

### **IV. - Etat des signatures et ratifications**

A ce jour, l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan indien a été ratifié par l'Australie, les îles Cook, l'Union européenne, la France au titre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), le Japon, la République de Corée, l'île Maurice et les Seychelles. Le Kenya, Madagascar, le Mozambique et la Nouvelle-Zélande sont également signataires de cet accord, mais ne l'ont pas encore ratifié.

L'accord de siège a été signé le 8 juillet 2016 par M. Dominique Sorain, préfet de la Réunion, pour le compte du Gouvernement français, et par M. Orlando Fachada, fonctionnaire de la Commission européenne, en qualité de secrétaire par intérim de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien. Il entrera en vigueur après approbation de la France et du Secrétariat de l'APSOI, sur décision de la réunion des parties.