

**Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et l'Agence spatiale européenne concernant les installations
de l'Agence spatiale européenne en France**

NOR : EAEJ2524276L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. – Situation de référence

Créée en 1975, l'Agence spatiale européenne (ASE) a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre certaines activités et programmes européens dans le domaine spatial. Elle compte aujourd'hui 23 Etats membres (1), une dizaine d'établissements dans le monde et un peu plus de 2 500 agents. En 2023, son budget général était d'environ 7,68 Mds€.

Le siège de l'ASE se situe à Paris (rue Mario Nikis, 75015). L'établissement accueille le bureau du directeur général et ceux de la plupart des directeurs de programmes, ainsi que l'essentiel des fonctions administratives (stratégie, relations internationales, service juridique, communication, finances, budget, audit, personnel). L'ASE dispose également d'un site situé 52, rue Jacques-Hillairet, 75012 Paris, dit « Daumesnil », où se situe la Direction du transport spatial, ainsi que des installations et moyens situés au Centre spatial guyanais (CSG).

En 2016, dans le contexte du projet de déménagement du siège de l'Agence spatiale européenne, l'exécutif de l'Agence invitait la France à confirmer que l'Agence était exonérée de toute taxe liée à la transaction et au transfert de propriété du nouveau bâtiment. Il invitait surtout la France à conclure avec l'Agence un accord d'établissement lui octroyant des conditions favorables équivalentes à celles accordées à d'autres organisations internationales ayant leur siège en France ; étaient explicitement citées l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Interpol.

(1) Faits et chiffres relatifs à l'Agence spatiale européenne.

Il convient de noter que les autres États dans lesquels l'ASE possède un établissement ont tous, à l'exception de la France, des accords de siège dont certains ont été renégociés il y a près de dix ans (2).

II. – Historique des négociations

Par le passé, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) avait déjà été approché par l'Agence sur ce point. Jusqu'alors, la position française avait été de souligner que l'ASE bénéficiait déjà d'immunités et de privilèges consignés dans l'Annexe I de la Convention de 1975 portant création de l'Agence (3), et qu'un accord de siège n'apporterait rien de plus que ce qui était déjà accordé à l'Agence.

Pour autant, la négociation d'un accord de siège pouvait permettre d'actualiser un texte désormais daté (questions de privilèges et d'immunités, de taxe sur la valeur ajoutée, statut des conjoints, etc.). Cette négociation s'inscrivait dans le cadre plus large de la nouvelle politique d'attractivité de la France à l'égard des organisations internationales. L'attractivité du territoire français pour les organisations internationales est devenue une priorité portée par le Président de la République et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Elle représente un enjeu prioritaire pour notre pays en termes d'influence, de rayonnement international et de retombées économiques. L'objectif de cette politique est double.

Premièrement, faciliter l'installation de nouvelles organisations internationales en France qui souhaitent y implanter leur siège ou un bureau de taille conséquente. La Banque des règlements internationaux (BRI) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont été visées par cette politique. La BRI a décidé d'établir un bureau à Paris tandis que l'OMS a fait le choix d'inaugurer sa nouvelle Académie de santé à Lyon. Des accords de siège ont été signés avec la France : le 13 septembre 2021 avec la BRI et le 20 juin 2024 avec l'OMS.

Deuxièmement, améliorer les conditions des organisations internationales présentes en France ; ce qui passe, dans la plupart des cas, par une réouverture des négociations de leur accord de siège ou la négociation d'un protocole de sécurité sociale avec la France. Le 22 novembre 2023, l'Organisation du système « Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale » (CGIAR) a présenté un avenant en vue de la modification de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation du système CGIAR relatif au siège de l'Organisation et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

(2) Voir notamment : Accord de siège conclu le 21 février 2008 entre l'ASE et le Royaume des Pays-Bas (ESA/LEG/339) ; Accord conclu le 13 juin 2012 entre l'ASE et le Royaume d'Espagne concernant les sites de l'Agence spatiale européenne au Royaume d'Espagne (ESA/LEG/394) ; Accord signé le 12 juillet 2012 par l'Agence spatiale européenne et la République italienne concernant les installations de l'Agence spatiale européenne en Italie (ESA/LEG/395) ; Accord signé le 13/16 juin 2013 par l'Agence spatiale européenne et le Royaume-Uni concernant les sites et installations de l'Agence spatiale européenne au Royaume-Uni (ESA/LEG/412) ; Accord signé le 24 mai 2017 entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique (ESA/LEG/474).

(3) Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, conclue à Paris le 30 mai 1975.

Conformément au mandat qu'elle a reçu de ses Etats membres (Conseil restreint de l'ASE du 14 juin 2017), l'ASE est ainsi entrée en négociation avec la France en vue de la conclusion d'un accord de siège. Un premier projet de texte a été transmis à l'administration française en juillet 2017, qui comportait un point de difficulté important : la question de l'application du taux effectif sur les salaires. Les négociations ont longtemps achoppé sur ce point mais ont finalement abouti à un texte soutenu à l'unanimité par le comité financier et d'audit de l'Agence, en février 2023.

III. – Objectifs de l'accord

Comme l'énonce l'article 2 du présent accord, l'Agence jouit sur l'ensemble du territoire français des privilèges et immunités définis à l'Annexe I de la Convention.

Le présent accord a pour objet de définir les modalités régissant la mise en place et l'exploitation des sites et activités de l'Agence en France en vue de l'exécution des dispositions de l'Annexe I de la Convention, de les compléter, et d'assurer le bon fonctionnement de l'Agence sur l'ensemble du territoire français, métropolitain ou d'outre-mer.

L'accord aborde des thématiques habituelles des accords d'établissement conclus entre une organisation intergouvernementale et un Etat hôte et reprend des dispositions types, notamment en ce qui concerne le statut de l'Agence sur le territoire de la République française, les immunités et exonérations fiscales qui lui sont accordées, les services et le soutien fournis par la France, le statut des membres du personnel de l'Agence, y compris les privilèges et immunités dont ils bénéficient, et la mise en place d'un comité consultatif mixte composé de représentants de l'Agence et des autorités françaises. Par conséquent, l'accord présente de fortes similarités avec les autres accords d'établissement, actuellement en vigueur, que l'ASE a négociés avec certains de ses Etats membres.

IV. – Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord emporte des conséquences dans les domaines économique et financier (a.) ; juridique (b.) ; social (c.) et administratif (d.).

a. Conséquences économiques et financières

Le présent accord élargit le champ des exonérations d'impôts et de droits de douane de l'ASE dans le cadre de ses activités officielles par rapport aux privilèges de nature fiscale et douanière énoncés à l'Annexe I de la Convention de 1975 (4). Le premier paragraphe de l'article 11 de cet accord prévoit en effet que les exonérations d'impôts et de taxes sur les revenus et autres avoirs s'appliquent aux revenus perçus sur l'ensemble du territoire et peu importe l'échelon administratif : *« que ceux-ci soient perçus au niveau national, par les régions, départements ou municipalités, en métropole ou en outre-mer, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en contrepartie de services particuliers rendus »*.

(4) Cette extension tendra harmoniser le régime avec celui à d'autres organisations internationales dans leurs accords de siège respectifs, voir par exemple l'accord de siège conclu pour ITER qui prévoit en son article 5 une exonération des droits et taxes sur les biens et services acquis par l'organisation pour les activités officielles de l'organisations (ce qui comprend la TVA).

Par ailleurs, l'article 11 paragraphe 2 du présent accord élargit le champ des exonérations à celui de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les achats à caractère officiel de biens mobiliers ou immobiliers et de services. En effet, l'Annexe I de la Convention de 1975 ne prévoyait une exonération applicable qu'aux impôts directs.

Les mesures d'exonération fiscales et douanières plus favorables aux privilèges fiscaux et douaniers prévus à l'Annexe I de la Convention de 1975 auront des incidences budgétaires favorables pour l'ASE. Ils permettront à cette organisation internationale de diminuer sa charge fiscale sur un nombre conséquent de dépenses relatives à ses activités officielles.

Ces mesures d'exonérations entraîneront de moindres recettes fiscales, lesquelles resteront négligeables.

b. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Ayant ratifié les actes constitutifs de l'ASE, en particulier la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne entrée en vigueur le 30 octobre 1980 (« Convention »), la France reconnaissait déjà, en application de l'Annexe I de la Convention, certains privilèges et immunités à l'ASE (5) sur le territoire français, en particulier des exonérations d'impôts et de droits de douanes pour ses activités et une immunité de juridiction pour ses activités et son personnel ainsi qu'une immunité d'exécution pour ses biens et avoirs. Ayant également ratifié l'Accord de sécurité sociale entre l'Agence spatiale européenne et le Gouvernement de la République française du 18 mai 1979 (« ASS ») (6) et l'Accord entre l'Agence spatiale européenne et le Gouvernement de la République française relative au Centre spatial guyanais et aux prestations associées du 18 décembre 2008 (7) (« CSG »), la France reconnaissait déjà certains régimes particuliers en matière de sécurité sociale et relatifs au Centre spatial guyanais.

Le présent accord de siège prévoit ainsi des exonérations à ses articles 11, 12 et 13, certaines précédemment consenties par la Convention. Il précise d'ailleurs à son article 2 qu'il « a pour objet de définir les modalités régissant la mise en place et l'exploitation des sites et activités de l'Agence en France en vue de l'exécution des dispositions de l'annexe I de la Convention, de les compléter, et d'assurer le bon fonctionnement de l'Agence sur l'ensemble du territoire français, métropolitain ou d'outre-mer ». Il prévoit également à son article 16 l'applicabilité des règles de l'accord de sécurité sociale et à son article 9 que « [l]es articles 3 à 8 du présent accord s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'Accord CSG. »

(5) Pour ce qui est du chiffrage du nombre de personnels de l'ASE susceptibles de bénéficier de privilèges et immunités, il peut être pris pour base les effectifs actuels accrédités auprès du Protocole d'Etat. Ces effectifs sont en 2025 de 375 agents (titulaires de titres de séjour spécial ou, pour les binationaux français ou résidents permanents, d'attestations de fonctions ; dans le second cas, immunités limitées et pas de privilèges fiscaux ou douaniers). A cela peuvent s'ajouter, pour les titulaires de titres de séjour spécial, des ayants-droits (conjointes, enfants).

(6) Accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne signé le 18 mai 1979.

(7) Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif au centre spatial guyanais et aux prestations associées, signé à Paris le 18 décembre 2008.

Le présent accord s'inscrit dans le prolongement de la Convention de l'ASE et son Annexe I relative aux privilèges et immunités de l'Agence. En effet, l'article XV.3 de la Convention dispose que des accords concernant le siège de l'Agence et les établissements créés conformément à la Convention sont conclus entre l'Agence et les États membres sur le territoire desquels sont situés ledit siège et lesdits établissements. De même, l'article XXVIII de l'Annexe I à la Convention de l'ASE dispose que l'Agence peut conclure avec un État des accords complémentaires en vue de l'exécution des dispositions de cette Annexe.

En plus du siège de l'ASE, situé rue Mario Nikis (75015), le présent accord a également vocation à régir les autres établissements de l'ASE situés sur le territoire français dont le site Daumesnil et les moyens et installations situés au CSG. Ces derniers sont également soumis aux dispositions de l'accord entre l'Agence Spatiale Européenne et le Gouvernement de la République française relatif au Centre spatial guyanais et aux prestations associées (Période 2023-2035) (dit « Accord CSG »). Il est ainsi précisé dans le présent accord que ses articles 3 à 8 (Utilisation, accès et protection des sites ; Soutien général et possibilités d'extension ; Permis ; Coopération ; Télécommunications et Inviolabilité des sites) s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'Accord CSG.

- Articulation avec le droit de l'Union européenne

Le présent accord ne renvoie pas directement à des actes de droit de l'Union.

Toutefois, le présent accord prévoit plusieurs stipulations en matière fiscale, douanière et de libre circulation des personnes susceptibles de relever du droit de l'Union, et en particulier :

- il exonère l'ASE de tous les impôts et taxes tirés de ses biens mobiliers ou immobiliers, revenus et tous autres avoirs, y compris de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de droits d'accise et de taxes sur les conventions d'assurance (article 11) ;
- il exonère l'ASE de tous droits, impôts et taxes directs ou indirects à l'importation ou à l'exportation (article 12) ;
- il exonère l'ASE de TVA, de droits de douane et autres droits d'importation lors de l'achat et de l'importation (depuis l'UE ou depuis un pays tiers) de véhicules destinés à l'usage officiel (article 13) ;
- il accorde privilèges et immunités aux membres du personnel de l'ASE exerçant en France (articles 14 à 22).
- il prévoit les modalités d'entrée en France de plusieurs catégories de personnes travaillant pour l'ASE (articles 18 et 19)

S'agissant des exonérations en matière fiscale et douanière :

- 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 ») prévoit, à l'article 143, sous g) et à l'article 151, sous b), que des exonérations de taxe peuvent être prévues par des accords de siège, pour les importations de biens, les livraisons de biens et les prestations de services destinées à une organisation internationale.
- le règlement (CE) 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, autorise, à l'article 128, sous b), les États membres à octroyer des franchises relevant de privilèges d'usage accordés en vertu d'accords internationaux ou d'accords de siège.

S'agissant des modalités d'entrée accordées aux personnels de l'Agence ayant une incidence en matière de libre circulation des personnes :

- le règlement 810/2009 établissant un code communautaire des visas fixe, à l'article 1^{er}, paragraphe 1, « *les procédures et conditions de délivrance des visas pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des États membres d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois.* »
- le règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation prévoit en son article 6 que les États membres peuvent prévoir des exceptions à l'obligation de visa prévue à l'article 3, en ce qui concerne notamment, les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou officiels ou de passeports spéciaux et les titulaires de documents de voyage délivrés à leurs fonctionnaires par des organisations internationales intergouvernementales dont au moins un État membre est membre ou par d'autres entités reconnues par l'État membre concerné comme étant sujets du droit international.

Les dispositions 18 et 19 de l'accord relatif à l'entrée sur le territoire des personnes travaillant pour l'ASE s'appliqueront ainsi conformément aux dispositions mettant en œuvre ces règlements.

- Articulation avec le droit interne

Par nature, l'ASE, en tant qu'organisation internationale, n'est pas soumise au droit interne de ses États membres. Toutefois, le présent accord prévoit l'applicabilité, dans des cas spécifiques, de certaines législations et réglementations françaises et notamment celles relatives :

- à la construction d'installations et de routes (article 3.1) ;
- aux règles de sauvegarde et de sûreté au CSG (article 6.2) ;
- aux dispositions du Code des postes et des communications électroniques (article 7).

Par ailleurs, l'Agence est exonérée d'impôts et de taxes (articles 11, 12 et 13). Le présent accord s'applique sur l'ensemble du territoire français (article 1^{er}).

c. *Conséquences sociales*

Par sa mise en œuvre, le présent accord ne devrait pas entraîner d'effets notables dans le domaine social. En effet, l'article 16 du présent accord rappelle que les dispositions en matière de sécurité sociale demeureront régies par l'accord de sécurité sociale conclu entre l'Agence spatiale européenne et le Gouvernement de la République française le 18 mai 1979. Néanmoins, il pourrait être utile de demander à l'Agence de procéder, à moyen terme, à la compilation des divers statuts des personnels qui y travaillent de manière permanente ou temporaire. Le cas échéant, tout ajustement dans ce domaine, dans son principe comme dans ses modalités, devra faire l'objet de discussions préalables avec la Direction de la sécurité sociale (DSS).

d. Conséquences administratives

La mise en œuvre du présent accord a des conséquences sur les services douaniers et fiscaux, tout en restant dans l'activité classique de ces administrations. Elles ont en effet déjà à connaître de demandes de l'ASE dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne entrée en vigueur le 30 octobre 1980 (« Convention »). La France reconnaissait déjà, en application de l'Annexe I de la Convention, certains privilèges et immunités à l'ASE sur le territoire français, en particulier des exonérations d'impôts et de droits de douanes pour ses activités.

Les demandes d'importation en franchise portant sur les biens nécessaires à l'usage officiel de l'ASE seront déposées auprès du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le protocole, après validation, transmettra ces demandes au service de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) chargé de l'instruction. Les importations en franchise portant sur des biens à usage privé, dans le cadre d'un déménagement, seront déposées auprès du bureau des douanes.

Le présent accord n'introduisant pas de changement en matière de sécurité sociale, la charge pour les ministères sociaux d'appliquer l'accord de sécurité sociale signé le 18 mai 1979 (susmentionné) demeure.

e. Conséquences concernant la parité, l'égalité femmes/hommes

Sans objet.

f. Conséquences environnementales

Sans objet.

V. – État des signatures et ratifications

Le présent accord a été signé, pour le Gouvernement de la République française, par Madame Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, et, pour l'Agence spatiale européenne, par Monsieur Josef Aschbacher, directeur général.

Côté français, les dispositions de cet accord, en ce qu'elles portent des éléments dérogatoires au droit commun en matière pénale et en matière fiscale, entrent dans le champ du domaine de la loi prévu par l'article 34 de la Constitution. Par conséquent, l'approbation du présent accord nécessitera une autorisation parlementaire conformément à l'article 53 de la Constitution.

Par un vote tenu en mars 2023, le Conseil de l'Agence spatiale européenne a approuvé le présent accord et doit transmettre désormais son instrument d'approbation au Gouvernement de la République française conformément à l'article 24 de l'accord.

VI. – Déclarations ou réserves

Le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne n'entendent pas formuler de déclarations interprétatives ou réserves au présent accord.