

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT).

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Bernier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourgine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2587, 2676 et in-2° 792.

Sénat : 313 (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION. — Le 3 septembre 1976, cinquante-deux Etats créaient l'Organisation INMARSAT. Une loi du 25 octobre 1979 a autorisé la ratification de cette convention. Le 28 mai 1982, la France signait le protocole relatif aux privilèges et immunités d'INMARSAT, objet de notre appréciation	3
PREMIÈRE PARTIE. — INMARSAT : la mise en place d'un réseau mondial de télécommunications maritimes par satellite a des conséquences économiques favorables pour la France et pour l'industrie spatiale européenne	5
A. — <i>Le rôle de l'organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT)</i>	5
B. — <i>Les structures administratives et financières d'INMARSAT</i>	6
1° L'organisation administrative	7
2° Les ressources financières de l'organisation	7
C. — <i>Les résultats des premières années d'activité de l'organisation</i>	7
1° Des réalisations d'ores et déjà opérationnelles	7
2° Les retombées pour les industries françaises et européennes	8
SECONDE PARTIE. — Le protocole du 1^{er} décembre 1981 : un instrument déterminant les privilèges et immunités d'INMARSAT selon des aménagements habituels aux accords similaires, mais suscitant plusieurs réserves de la France ..	
A. — <i>Le genèse du protocole sur les privilèges et immunités</i>	9
B. — <i>Les lignes directrices du protocole du 1^{er} décembre 1981</i>	10
1° Les clauses habituelles dans les instruments relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales	10
2° Plusieurs aménagements restrictifs	11
C. — <i>Le bien-fondé de l'approbation du protocole présenté et les réserves que la France envisage de formuler</i>	11
Les conclusions favorables de votre Rapporteur et de la Commission	13
ANNEXE	14

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, adopté sans débat par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 23 mai dernier, a pour objet d'autoriser l'approbation par la France du protocole relatif aux privilèges et immunités d'INMARSAT — organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites.

La participation de notre pays à INMARSAT résulte de la loi du 25 octobre 1979 qui autorisait la ratification de la convention de Londres du 3 septembre 1976 portant création de cette organisation internationale. Notre Commission avait pour sa part émis à cette occasion un avis favorable à l'adhésion de la France à INMARSAT, conformément aux conclusions du rapport de notre collègue M. Michel d'Aillières.

Le protocole qui nous est soumis aujourd'hui, ouvert à la signature le 1^{er} décembre 1981, et que la France a signé le 28 mai 1982, précise les privilèges et immunités de l'organisation considérée et de son personnel, conformément à la pratique habituelle en la matière. Il nous invite à rappeler les principales caractéristiques d'INMARSAT et à dresser un rapide bilan de son activité à ce jour.

*
**

PREMIÈRE PARTIE

INMARSAT :

**la mise en place d'un réseau mondial
de télécommunications maritimes par satellites
a des conséquences économiques favorables
pour la France et pour l'industrie spatiale européenne.**

A. — Le rôle de l'organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT) est d'améliorer la qualité et la sécurité des communications maritimes par le recours aux techniques spatiales.

Jusqu'alors, en effet, les transmissions à longue distance avec les navires étaient assurées par liaisons radio, sur ondes décamétrique. Or, la propagation, parfois défectueuse, de ces ondes rend ce mode de communication aléatoire et interdisait pratiquement l'automatisation d'un réseau dont le développement était inévitablement limité par l'encombrement des bandes de fréquence considérées.

L'utilisation des satellites pour les communications à longue distance avec les navires présente à l'inverse trois avantages techniques principaux :

— une meilleure qualité des liaisons grâce à l'excellente propagation des ondes hertziennes dans les fréquences utilisées par les satellites et à la visibilité directe navire-satellite ou terre-satellite ;

— une possibilité de développement du nombre de liaisons par utilisation de nouvelles bandes de fréquences ;

— dernier avantage, enfin : la possibilité d'automatiser le réseau.

C'est pourquoi l'organisation INMARSAT — à partir de principes inspirés par ceux régissant INTELSAT (Organisation internationale de télécommunications par satellites) — s'est vu assigner pour objet, aux termes de l'article 3 de la convention de 1976, de « fournir le secteur spatial nécessaire pour améliorer les communications maritimes, contribuant ainsi à améliorer les communications de détresse et les communications pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, ainsi que l'efficacité et la gestion des navires, les services maritimes de correspondance publique et les possibilités de radio-repérage ».

Précisons enfin que la création d'INMARSAT correspondait en outre à la nécessité de faire prendre par une instance internationale le relais de l'initiative engagée par les Etats-Unis dans le domaine des télécommunications maritimes par satellites avec la mise en place du système « MARISAT », exploité par la compagnie américaine « Comsat General » depuis 1974.

Tel fut l'objet de la *Conférence diplomatique* qui s'est tenue à Londres du 23 avril 1975 au 3 septembre 1976. Groupant cinquante-deux Etats, elle aboutit à l'approbation de deux textes : une convention portant création d'INMARSAT et un accord d'exploitation relatif à INMARSAT.

Ces instruments internationaux ont été complétés, conformément aux usages internationaux, par un *Accord de siège* conclu par INMARSAT — qui a son siège à Londres — avec le gouvernement du Royaume-Uni le 25 février 1980. Le protocole qui nous est présenté aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de la même démarche et doit faciliter la réalisation de l'objet d'INMARSAT et garantir la bonne exécution de ses fonctions.

B. — Les structures administratives et financières d'INMARSAT sont tout à fait classiques. Leurs lignes directrices doivent être ici brièvement rappelées.

1° *L'organisation administrative* dont INMARSAT est dotée par la convention de 1976 répond au schéma international le plus répandu. Elle repose sur *trois organes* principaux.

— Première instance : une *assemblée* composée des représentants des gouvernements parties à la convention. Elle se réunit tous les deux ans, en session ordinaire, pour définir la politique et les objectifs à long terme de l'organisation. Chaque partie y dispose d'une voix. Toute décision sur une question de fond doit être prise à la majorité des deux tiers.

— Deuxième organe : un *conseil* réunit — trois fois par an — vingt-deux membres représentant les principaux Etats signataires. Il arrête les principales décisions concernant INMARSAT. Il est de fait le véritable responsable de la mise en place du réseau de satellites prévu par la convention et, plus généralement, du fonctionnement de l'organisation. Ajoutons que si le conseil s'efforce de prendre ses décisions à l'unanimité, les voix y sont pondérées en fonction de la part d'investissement de chaque Etat.

— Enfin — dernière structure — la gestion d'INMARSAT est assurée par un *organe exécutif* à la tête duquel se trouve placé un *directeur général*, chargé d'appliquer les décisions du conseil qui le nomme et devant lequel il est responsable.

2° *Les ressources financières de l'organisation* — également déterminées par la convention et l'accord d'exploitation de 1976 — appellent quatre observations :

— le financement d'INMARSAT est assuré par les *contributions des pays signataires*, chaque Etat ayant dans l'organisation un poids financier proportionnel à sa part d'investissement ;

— l'organisation perçoit d'autre part des *redevances d'utilisation* du secteur spatial qu'elle gère. Ces redevances sont fonction de l'importance du trafic acheminé par les satellites maritimes. Elles permettent à l'organisation de couvrir ses dépenses d'exploitation, d'entretien et d'administration ;

— troisième point : *la part d'investissement de chaque Etat dans le capital de l'organisation* — limité à l'origine à 200 millions de dollars — a été établie sur la base, définie de façon complexe, de l'utilisation prévisible par l'Etat du secteur spatial mis en place par INMARSAT ;

— enfin, *la participation de la France*, fixée à 3,5 % du capital initial, situe notre pays au septième rang des souscripteurs, conformément à l'importance et aux besoins estimés de notre flotte de commerce.

Telles étaient — brièvement rappelées — les lignes directrices de la convention de Londres créant INMARSAT, approuvée par le Parlement en 1979. Quel bilan peut-on aujourd'hui dresser des premières années d'activité de l'organisation ?

C. — **Les résultats des premières années d'activité de l'organisation** peuvent être analysés en fonction de la mise en place du réseau de télécommunications maritimes par satellites. Mais ils doivent aussi prendre en compte les conséquences économiques des activités d'INMARSAT, pour les industries françaises et européennes.

1° S'agissant *des réalisations d'ores et déjà opérationnelles*, trois points méritent d'être ici mis en valeur.

— *Cinq satellites* ont été mis en service depuis le 1^{er} février 1982, date du début de l'activité opérationnelle d'INMARSAT : trois ont été loués à INTELSAT (Organisation internationale de télécommunications par satellite) ; les deux autres — des satellites « MARECS » — ont été loués à l'Agence spatiale européenne.

— La mise en place de *treize stations côtières basées à terre* assurent, dans différents pays, l'accès au système INMARSAT à

partir de réseaux terrestres et vers eux. La France a, pour sa part, mis en service au début de 1984 une telle station côtière qui permet d'améliorer considérablement l'écoute du trafic entre notre pays et les bâtiments à la mer.

— Encore faut-il — c'est le troisième élément du bilan — *un équipement satisfaisant des navires eux-mêmes*. Sur ce plan, plus de 3.000 navires étaient équipés au 1^{er} janvier 1985 en stations « INMARSAT ». Les progrès accomplis par la flotte marchande française sont à cet égard sensibles même s'ils demeurent insuffisants : quarante-cinq navires sont aujourd'hui équipés de terminaux « INMARSAT » contre trois seulement au 1^{er} février 1982.

2° Mais le bilan de l'activité d'INMARSAT doit aussi retenir *les conséquences économiques pour les industries françaises et européennes*.

La participation active de la France aux diverses instances de l'organisation a permis, en particulier, de préserver les intérêts industriels de notre pays en matière de lanceurs et de satellites.

Sur les quatre contrats signés par INMARSAT pour l'équipement de son secteur spatial, deux ont fait appel à l'industrie européenne :

— le premier était relatif à la mise en place des deux satellites MARECS, réalisés sous le contrôle de l'industrie européenne. Conclu entre INMARSAT et l'Agence spatiale européenne, il a abouti au lancement des deux satellites de la base de Kourou (Guyane) par la fusée « Ariane » ;

— de même, INMARSAT vient de signer, au mois d'avril dernier, un contrat pour la fourniture de satellites de seconde génération qui seront mis en service à partir de 1988. Ils incluront une part française d'environ 12 % et pourront être également lancés par « Ariane ».

C'est dire que les espoirs placés en 1979 dans les conséquences économiques — ce qu'il est convenu d'appeler le « retour industriel » — de la contribution française à INMARSAT n'ont pas été déçus. Ces résultats présents à l'esprit, il convient d'apprécier le protocole technique qui nous est présenté aujourd'hui.

SECONDE PARTIE

LE PROTOCOLE DU 1^{er} DÉCEMBRE 1981 :

**un instrument déterminant les privilèges et immunités
d'INMARSAT selon des aménagements habituels
aux accords similaires,
mais suscitant plusieurs réserves de la France.**

A. — La genèse du protocole sur les privilèges et immunités.

Le protocole qui est soumis aujourd'hui au Parlement a été adopté le 1^{er} décembre 1981, à Londres, par une conférence diplomatique convoquée, à la demande de l'assemblée d'INMARSAT lors de sa première session, par son directeur général.

Ce protocole trouve son origine dans le paragraphe 4 de l'article 26 de la Convention de 1976 portant création d'INMARSAT : « aussitôt que possible après l'entrée en vigueur de la présente convention, toutes les parties, autres que celles ayant conclu un accord de siège, concluent un protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation, de son directeur général, de son personnel, des experts exécutant des missions pour l'Organisation et des représentants des parties et signataires pendant qu'ils se trouvent sur le territoire des parties dans le but d'exercer leurs fonctions. Ce protocole est indépendant de la présente convention et stipule les conditions dans lesquelles il cesse d'avoir effet ».

Le même article 26 prévoit en outre (paragraphe premier) que « l'Organisation et ses biens sont exonérés, par tous les Etats parties à la convention, de tout impôt national sur le revenu et impôt direct national sur les biens et de tous droits de douane sur les satellites de télécommunications ainsi que sur les éléments et les pièces desdits satellites qui doivent être lancés en vue de leur utilisation dans le secteur spatial d'INMARSAT. Chaque partie s'engage à agir au mieux pour faire accorder, conformément à la procédure nationale applicable, toutes autres exonérations d'impôts sur les revenus et d'impôts directs sur les biens, ainsi que des droits de douane, jugés souhaitables, en gardant présent à l'esprit le caractère spécifique de l'Organisation ».

Ce sont ces dispositions que le présent protocole a pour objet de mettre en œuvre.

B. — Les lignes directrices du protocole du 1^{er} décembre 1981.

Le protocole envisage successivement les privilèges et immunités de quatre catégories de bénéficiaires :

- l'organisation INMARSAT elle-même (art. 2 à 6) ;
- son personnel (art. 7) et son directeur général (art. 8) ;
- les représentants des Etats parties et des signataires (art. 9 et 10) ;
- et les experts auxquels il est fait appel, lorsqu'ils se rendent dans le territoire de l'une des parties dans le cadre des activités d'INMARSAT (art. 11).

Sans reprendre un à un chacun des privilèges ou immunités envisagés, ces dispositions appellent de votre Rapporteur deux séries d'observations.

1° Il s'agit d'abord, pour la plupart, de *clauses habituelles dans les instruments relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales*.

Il convient en particulier de relever les stipulations suivantes.

— Au profit de *l'organisation INMARSAT* : l'immunité de juridiction dans le cadre de ses activités officielles (art. 2) ; l'inviolabilité de ses archives (art. 3) ; des exonérations en matière d'impôts, de droits de douane et de change (art. 4 et 5). Il faut aussi souligner, en matière d'immunité d'exécution (art. 2), l'exemption du secteur spatial d'INMARSAT de toute forme d'exécution administrative ou judiciaire.

— En ce qui concerne *le personnel* de l'organisation, il bénéficie des dispositions habituelles en matières d'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et aussi de facilités de change, d'exonérations fiscales ou de facilités de rapatriement en cas de tension internationale, et même d'exemption de toute obligation de service militaire (art. 7).

Le directeur général bénéficie en outre (art. 8) d'immunités d'arrestation, de détention et de juridiction, analogues à celles dont jouissent les diplomates.

— Les *représentants des signataires et des parties* bénéficient pour leur part notamment (art. 9 et 10) de l'immunité de juridiction, de l'inviolabilité des documents officiels et de l'exemption des mesures relatives à l'immigration et à l'enregistrement des étrangers.

— S'agissant enfin *des experts* (art. 11), ils se voient également reconnaître ces derniers privilèges, auxquels il faut ajouter un traitement similaire à celui des personnels des organisations intergouvernementales en matière de change.

Ces privilèges d'immunités sont, au bout du compte, très similaires à ceux qui ont été accordés à d'autres organisations internationales. Ils sont ainsi très proches de ceux concernant, dans un domaine voisin, INTELSAT — qui a fait l'objet d'un protocole du 19 mai 1978 —, ou l'Agence spatiale européenne — qui a fait l'objet d'une convention dont la ratification a été autorisée par une loi du 2 juillet 1980.

2° Il convient cependant — c'est la seconde observation de votre Rapporteur — de relever dans le texte présenté *plusieurs aménagements restrictifs* des privilèges et immunités accordés à INMARSAT.

— C'est ainsi que les Etats parties ne sont pas tenus d'accorder certains privilèges et immunités à leurs ressortissants ou aux personnes résidant à titre permanent sur leur territoire.

— De même, l'immunité de juridiction ne s'applique pas de façon systématique ; en particulier, les actions résultant de dommages causés par les véhicules automobiles ou celles résultant des activités commerciales de l'organisation s'en trouvent exclues aux termes du protocole proposé.

— Enfin, diverses dispositions générales viennent encore limiter la portée des privilèges et immunités accordés. Ceux-ci peuvent être naturellement levés par les autorités d'INMARSAT (art. 13). Ils ne sauraient au demeurant s'exercer que dans le cadre des lois et règlements des parties (art. 15). Enfin, selon l'article 16 du protocole, « toute partie garde le droit de prendre toutes les précautions nécessaires dans l'intérêt de sa propre sécurité ».

C. — Le bien-fondé de l'approbation du protocole présenté et les réserves que la France envisage de formuler.

Au terme de cette analyse, votre Commission est conduite à envisager favorablement l'approbation par la France d'un instrument international largement similaire, en matière de privilèges et d'immunités, à ceux accordés à des organisations internationales comparables à INMARSAT et agissant dans le même domaine.

Il lui incombe cependant — pour assurer la complète information des membres de la Haute Assemblée — de porter ici à leur

connaissance *les réserves et déclarations interprétatives* que le Gouvernement envisage de formuler à l'occasion de l'approbation du protocole du 1^{er} décembre 1981.

La France ferait en l'espèce usage de la faculté expressément ouverte aux signataires à l'article 19 du texte proposé et que plusieurs Etats — les Pays-Bas, le Canada, le Chili et l'Allemagne fédérale — ont déjà utilisée, parmi les vingt pays ayant signé ou approuvé le protocole (cf. annexe ci-dessous).

Ces réserves ou déclarations interprétatives seraient, selon les indications fournies à votre Rapporteur, au nombre de six :

— à l'article 4, le Gouvernement interpréterait les dispositions relatives aux exonérations fiscales, comme permettant à INMARSAT de bénéficier des seules exonérations prévues par l'article 26, paragraphe premier, de la convention de 1976, c'est-à-dire celles relatives à l'impôt sur le revenu, aux impôts directs et aux droits de douane sur les satellites de communication ;

— à l'article 7, le Gouvernement interpréterait le mot « ménage » — qui n'existe pas en droit français — comme désignant le conjoint et les enfants mineurs vivant au foyer ;

— toujours à l'article 7, le Gouvernement indiquerait que la référence aux organisations intergouvernementales vise les organisations intergouvernementales « équivalentes à INMARSAT ». L'imprécision de la formule employée ne paraît pas très satisfaisante ;

— aux articles 7 à 11, le Gouvernement souhaite préciser que les immunités qui sont accordées à leurs bénéficiaires dans l'exercice de leurs fonctions ne le sont que dans la limite de leurs attributions ;

— de même, à l'article 8, le Gouvernement indiquerait que les immunités ne sont accordées au directeur général qu'à l'occasion de l'exercice de ses fonctions officielles et dans la limite de ses attributions ;

— enfin, à l'article 9, le Gouvernement déclarerait que les dispositions relatives à l'immunité contre toute forme d'arrestation ne s'appliquent pas en cas de flagrant délit.

**Les conclusions favorables de votre Rapporteur
et de la Commission.**

Les réserves et déclarations interprétatives envisagées ne paraissent pas poser problème. Aussi, sous le bénéfice des observations précédentes, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 12 juin 1985, vous propose d'émettre un **avis favorable à l'approbation du protocole du 1^{er} décembre 1981** et d'adopter le présent **projet de loi**. Le Parlement permettra ainsi la mise en œuvre en France d'un instrument international déjà en vigueur depuis le 30 juillet 1983 pour les dix premiers Etats qui l'ont ratifié.

••

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT) signé à Londres, le 1^{er} décembre 1981 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2587 (7^e législ.).

ANNEXE

LISTE DES ÉTATS AYANT SIGNÉ OU APPROUVÉ LE PROTOCOLE DU 1^{er} DÉCEMBRE 1981 RELATIF AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES D'INMARSAT

Pays	Date de signature ou de dépôt de l'instrument
OMAN (signature)	7 janvier 1982
KOWEIT (signature)	10 février 1982
BRÉSIL (signature)	26 mars 1982
NORVÈGE (signature)	19 avril 1982
SRI LANKA (signature)	25 mai 1982
FINLANDE (signature)	25 mai 1982
UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES ..	27 mai 1982
RÉPUBLIQUE SOCIALISTE SOVIÉTIQUE DE BIÉLORUSSIE (signature)	27 mai 1982
RÉPUBLIQUE SOCIALISTE SOVIÉTIQUE D'UKRAINE (signa- ture)	27 mai 1982
FRANCE (signature)	28 mai 1982
RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE (signature)	28 mai 1982
GRÈCE (signature)	28 mai 1982
PORTUGAL (signature)	28 mai 1982
BULGARIE (signature)	12 octobre 1982
LIBERIA (accession)	25 novembre 1982
PAYS-BAS (accession)	14 juin 1983
CANADA (accession)	30 juin 1983
CHILI (ratification)	1 ^{er} février 1984
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE (ratification)	9 novembre 1984
SUÈDE (ratification)	5 décembre 1984