

PROJET DE LOI

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

NOR : MAEJ1509565L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. – Situation de référence et objectifs de l'accord¹.

La France est Partie à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après «CCNUCC») depuis le 21 mars 1994 et à son Protocole de Kyoto depuis le 16 février 2005². Ces deux accords internationaux fixent des engagements juridiquement contraignants en matière de lutte contre le phénomène du dérèglement climatique.

D'un point de vue institutionnel, le processus de négociation en matière de lutte contre le dérèglement climatique est entièrement conduit par l'organe suprême de la Convention, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après «COP»). Elle se déroule annuellement et par rotation, depuis 1995, dans un des États des cinq groupes régionaux de l'Organisation des Nations unies. Elle est chargée de faire le point sur l'application de la Convention et d'adopter, dans les limites de son mandat, toutes les décisions nécessaires pour en favoriser l'application effective. Depuis 2005, la Conférence des Parties assure également ce rôle à l'égard du Protocole de Kyoto, en tant que réunion des Parties au Protocole (ci-après «CMP»).

En septembre 2012, à l'occasion de la première session de la Conférence environnementale sur le développement durable, le Président de la République française a fait part de l'intention de la France d'accueillir en 2015 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 (ci-après «COP21-CMP11»).

¹ <http://www.cop21.gouv.fr/fr>

² <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>

Diplomatiquement, l'enjeu est crucial : la COP21-CMP11 doit, selon toute vraisemblance, 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.

La France a engagé sa transition écologique et énergétique avec pour objectif de réduire sensiblement ses émissions carbonées. Ses émissions de gaz à effet de serre sont relativement faibles par rapport aux autres pays développés³. Au sein de l'Union Européenne, la France défend une position ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui la place en acteur majeur de la lutte contre le dérèglement climatique. Par ailleurs, elle travaille étroitement avec les États en développement, par le biais de son aide au développement, pour favoriser la transition vers des économies sobres en carbone. Au plan international, elle s'est engagée à construire une véritable diplomatie climatique et environnementale.

Forte de cette expérience, la candidature officielle de la France pour l'accueil de la COP21-CMP11 a été endossée par son groupe régional à l'ONU, le WEOG⁴, le 12 avril 2013.

En novembre 2013, à l'occasion de la COP19-CMP9 à Varsovie, la France a officiellement été désignée État-hôte de la COP21-CMP11 (il s'agissait de la seule candidature déposée). A ce sujet, la décision 28/CP.19 de la Conférence des Parties a indiqué que la COP21-CMP11 se déroulerait du 30 novembre 2015 au 11 décembre 2015 inclus et a prié la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de poursuivre les consultations avec le Gouvernement de la République française afin de négocier et finaliser avec lui, en vue de convoquer les sessions, un accord conforme aux dispositions de l'instruction administrative ST/AI/342 de l'Organisation des Nations unies⁵.

En application de cette décision, le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ont collaboré pour parvenir à la finalisation de cet accord. Cet accord a pour objectif de définir l'ensemble des règles, conditions et modalités relatives à l'accueil, sur le territoire français, de la COP21-CMP11.

Fondé sur un accord-type fourni par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, le présent accord est le résultat d'un travail compromissoire, collectif et interministériel au cours duquel le Gouvernement français a cherché à s'adapter aux attentes du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques tout en préservant les intérêts français.

³ Cf. données du « Climate Analysis Indicators Tool » (CAIT2) consultables à l'adresse : <http://cait2.wri.org>

⁴ Western European and Others Group (Le **Groupe des États d'Europe occidentale et autres** (GEOA) est un des différents blocs régionaux non officiels votant aux Nations unies).

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/fre/102f.pdf>

Comprenant seize articles et douze annexes, le présent accord contient un certain nombre de stipulations qui figurent classiquement dans les accords de siège – en particulier des dispositions sur les privilèges et immunités (article 10) – ainsi que des dispositions particulières, spécifiques aux Conférences des Nations unies sur les changements climatiques, telle que l'exigence de neutralité climatique de la Conférence (article 4).

Cet accord, dont l'approbation est l'objet du présent projet de loi, a été signé à Bonn (Allemagne) le 27 mars 2015 par la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CCNUCC et à Paris (France) le 20 avril 2015 par le ministre des affaires étrangères et du développement international.

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

- Conséquences économiques.

L'organisation sur le territoire français de la COP21-CMP11 aura des retombées positives sur l'économie locale. Un budget de 179 millions d'euros a été ouvert en loi de finances pour 2015 sur le programme 341 «Conférence Paris Climat 2015»⁶ afin de couvrir les coûts de préparation et d'organisation de cet événement majeur. Outre les dépenses liées à l'aménagement du site et au fonctionnement de la Conférence, qui créeront des emplois chez les prestataires et leurs sous-traitants, la présence de plus de 40 000 personnes aura des retombées positives sur le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier en région parisienne et dans le département de Seine-Saint-Denis.

- Conséquences financières.

Les dispositions financières incluses dans l'accord, notamment à l'article 11, prévoient le versement, en 2015, d'un budget prévisionnel de 6 millions d'euros au Secrétariat de la CCNUCC correspondant au surcoût engendré par la tenue de la COP21-CMP11 au Bourget plutôt qu'à Bonn, ville où le Secrétariat a son siège. Le Secrétariat de la CCNUCC fournira en 2016, au Gouvernement français, un rapport financier sur les dépenses effectives induites par le fait d'organiser la Conférence hors de son siège qui permettra d'ajuster le montant final qui lui sera effectivement versé par la France.

A ce budget prévisionnel versé au Secrétariat de la CCNUCC, couvrant essentiellement les frais de missions et de fret, s'ajoutent les dépenses liées à l'organisation de la Conférence elle-même, dans le respect du cahier des charges fixé par l'Organisation des Nations unies. Aux crédits ouverts sur le programme 341 «Conférence Paris Climat 2015», doté en loi de finances 2015 de 179 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 44 millions d'euros de crédits de paiement, s'ajouteront également les moyens qui seront mobilisés en particulier par les services du ministère de l'Intérieur pour assurer la sûreté et la sécurité lors de la Conférence.

L'accord prévoit également des exonérations de droits et taxes pour l'importation provisoire de tout matériel nécessaire aux réunions et pour les achats officiels de biens et de services effectués par le Secrétariat en rapport avec la Conférence et les réunions.

⁶ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Convention_de_delegation_P_341_-_MAEP1506048X_cle0eda23.pdf

- Conséquences sociales.

Un accroissement temporaire des emplois induits est à prévoir, en relation avec la tenue de la COP21-CMP11 qui sera la plus grande Conférence internationale jamais organisée en France. En particulier, la COP21-CMP11 permettra de créer des emplois chez les prestataires et leurs sous-traitants dans des secteurs divers (aménagement évènementiel, hôtellerie, restauration, accueil, etc.).

A l'heure de l'élaboration de la présente étude d'impact, le Secrétariat général chargé de la préparation et de l'organisation de la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après «SG COP 21») mène également une réflexion avec le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et le Conseil général du département de Seine-Saint-Denis pour définir les modalités d'association de la jeunesse du département à l'évènement.

- Conséquences environnementales.

La France a choisi de placer la COP21-CMP11 sous le signe de l'exemplarité environnementale. Conséquemment, il s'agira de limiter l'impact de l'évènement sur le plan des consommations de ressources naturelles (eau, énergies, déchets) et des émissions de gaz à effet de serre. En ce sens, la COP21-CMP11 est organisée et se déroulera dans le respect d'exigences liées à la neutralité climatique, au développement durable ou encore à l'économie circulaire, avec en priorité :

-une réduction des émissions de gaz à effet de serre engendrées par la tenue de la Conférence et la compensation des émissions qui ne peuvent être réduites, dans l'objectif de parvenir à la neutralité climatique de la Conférence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'accord ;

-la mise en place de préconisations et d'exigences en matière de développement durable et d'économie circulaire dans les contrats d'achats liés à la préparation et à l'organisation de la COP21-CMP11 ;

-une réduction de la consommation de matériaux neufs ;

-une réduction de la consommation de ressources naturelles ;

-une amélioration notable de la gestion des déchets par, en priorité, le réemploi, la réutilisation, le recyclage et, à moindre échelle, la valorisation de ceux-ci ;

-la mise en place d'une charte de l'alimentation responsable et engagée dans le respect des attentes des consommateurs et du développement durable.

Au surplus, et au titre des considérations environnementales, sociales et économiques, il convient de préciser que la France s'est engagée dans une démarche de certification ISO 20121 de la COP21-CMP11 («*Systèmes de management responsable appliqués à l'activité événementielle – Exigences et recommandations de mise en œuvre*»). La norme ISO 20121 permet d'aider les organisateurs de manifestations d'envergure à intégrer le développement durable dans leurs activités. La norme ISO 20121 fournit concrètement un cadre qui permettra 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.

- Conséquences juridiques.

Articulation avec le droit international :

Cet accord est conforme aux engagements internationaux de la France. De façon liminaire, il convient de préciser que cet accord découle directement d'une décision adoptée lors de la dix-neuvième session de la Conférence des Parties relative à la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (FCCP/CP/2013/L.2) dans laquelle la Conférence des Parties a décidé d'accepter l'offre du Gouvernement français d'accueillir la COP21-CMP11 du 30 novembre 2015 au 11 décembre 2015 inclus et a demandé à la Secrétaire exécutive du Secrétariat de la CCNUCC de poursuivre les négociations avec le Gouvernement français afin de négocier et finaliser avec lui, en vue de convoquer les sessions, un accord conforme aux dispositions de l'instruction administrative ST/AI/342 de l'Organisation des Nations unies.

L'accord a été élaboré dans le strict respect d'un certain nombre d'engagements internationaux qui lient l'État français.

Ainsi, l'article 10 relatif aux privilèges et immunités des participants à la Conférence a été élaboré notamment au regard de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations unies et de la Convention du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, conventions auxquelles la France est Partie.

La Conférence étant organisée sous les auspices de l'Organisation des Nations unies, il y a lieu d'appliquer *mutatis mutandis* la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies. Conformément aux articles IV, V, VI et VII de cette Convention, jouiront de privilèges et immunités les représentants des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou du Protocole de Kyoto, les représentants des États dotés du statut d'observateur, les fonctionnaires du Secrétariat de la CCNUCC et les fonctionnaires des Nations unies qui participeront à la Conférence ainsi que les experts en mission pour les Nations unies dans le cadre de la Conférence, respectivement.

En application de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, les représentants des institutions spécialisées de l'ONU jouiront également de privilèges et immunités dans le cadre de leur participation à la Conférence.

Parallèlement, en application de l'article XV du Statut de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (ci-après «AIEA»)⁷, les représentants de l'AIEA se verront assurer les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions en toute indépendance pendant la COP21-CMP11.

Par ailleurs, l'article 10, paragraphe 5, de l'Accord prévoit l'attribution d'immunités de juridiction aux «autres observateurs et personnes visées aux paragraphes 1(d) et 1(e) de l'article 2», pour «les seuls actes accomplis par eux (y compris paroles et écrits) en rapport avec leur participation aux réunions d'avant-session, à la Conférence, aux réunions connues ou aux réunions inconnues». Le paragraphe 10 prévoit que les immunités sont levées dès lors qu'elles entraveraient le cours de la Justice.

Les personnes concernées recouvrent «les représentants des organisations dotées du statut d'observateur» ainsi que les «autres personnes invitées par le Secrétariat» de la CCNUCC. Le nombre de ces personnes est à l'heure actuelle inconnu mais les annonces semblent indiquer une participation de la société civile à hauteur d'environ 20 000 personnes.

⁷ http://independentwho.org/media/Documents_Autres/Le_statut_de_L_AIEA.pdf

Enfin, en application de la section 7 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, l'accord prévoit également une disposition selon laquelle la France autorisera l'importation provisoire, en franchise de droits et taxes, de tout matériel nécessaire à la tenue de la Conférence et délivrera les autorisations d'importation et d'exportation éventuellement nécessaires.

L'article 11 relatif aux dispositions financières est également conforme aux pratiques de l'Organisation des Nations unies. Pour rappel, il prévoit que la France prendra à sa charge les dépenses supplémentaires effectives qu'entraîne, directement ou indirectement, la tenue de la Conférence au Bourget plutôt qu'à Bonn, ville où le Secrétariat de la CCNUCC a son siège. Or, la résolution 40/243 du 18 décembre 1985⁸ de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies indique que *«les organes de l'Organisation des Nations unies peuvent tenir des sessions ailleurs qu'à leur siège lorsqu'un gouvernement, en invitant l'un d'entre eux à tenir une session sur son territoire, accepte de prendre à sa charge, après consultation avec le Secrétaire général quant à leur nature et à leur montant probable, les dépenses supplémentaires effectives qui en résultent directement ou indirectement»*. Bien que la COP-CMP et le Secrétariat de la CCNUCC ne soient pas, juridiquement, des organes subsidiaires de l'Organisation des Nations unies, la CCNUCC opère bien sous la sphère des Nations unies et la France se conforme donc, dans cet accord, aux pratiques onusiennes.

Articulation avec le droit de l'Union européenne :

La plupart des dispositions de l'accord n'ont pas d'influence sur ce droit. L'article 11 relatif aux dispositions financières touche cependant au droit européen. En effet, aux termes de l'article 143 g) de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006⁹ relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (dite «directive TVA»), les États-membres de l'Union européenne 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»*. La rédaction de l'article 11 est donc conforme au droit de l'Union européenne.

Articulation avec le droit interne :

Cet accord n'appelle aucune modification du droit interne français. Les incidences seront habituelles pour un accord de ce type. Il n'y aura pas davantage de mesures d'application d'ordre législatif ou réglementaire. Certaines modalités d'application de l'accord pourront être arrêtées, en tant que de besoin, par arrangement administratif entre les autorités françaises compétentes et le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

- Conséquences administratives.

Plusieurs conséquences administratives ressortent de l'élaboration et de la mise en œuvre de cet accord.

⁸ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/243

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:fr:PDF>

Il faut mentionner, en tout premier lieu, la création du Secrétariat général chargé de la préparation et de l'organisation de la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, instance interministérielle créée par le décret n° 2015-78 du 29 janvier 2015¹⁰. Aux termes de l'article 3 dudit décret, le SG COP 21 est «chargé de la négociation et de la mise en œuvre des arrangements entre la République française et le secrétariat de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) concernant l'accueil par la France de la COP21/CMP11». Le SG COP 21 est notamment chargé de coordonner l'élaboration de la liste, avec les ministères concernés, l'organisation et l'évaluation des coûts de tous les événements réunions et manifestations retenus comme relevant de l'accueil par la France de la COP21-CMP11.

Le SG COP 21 mobilise déjà et mobilisera jusqu'à la fin de la Conférence des personnels mis à disposition par le ministère des affaires étrangères et du développement international, par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et, le cas échéant, par d'autres ministères.

En second lieu, et au regard de l'importance de l'évènement qui accueillera plus de 40 000 personnes pendant deux semaines, la préparation de la COP21-CMP11 mobilise également les services du ministère de l'Intérieur. Lors de la tenue de la Conférence, un grand nombre d'unités de forces mobiles seront déployées pour assurer la sûreté et la sécurité. Pour l'essentiel, le dispositif de sécurité fera l'objet d'un partage des responsabilités en deux zones : à l'intérieur du site de la Conférence, «zone bleue» inviolable, la sécurité sera assurée par les forces onusiennes tandis qu'à l'extérieur et aux abords du site elle sera assurée par les autorités françaises (article 9 de l'accord).

Enfin, et en troisième lieu, il convient de souligner la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs publics pour l'organisation et la tenue de la Conférence. Sont ainsi activement mobilisés les services du Conseil général du département de Seine-Saint-Denis, des représentants de la commune du Bourget et de communes avoisinantes, de la commune de Paris, les services des Préfectures de Paris et de Seine-Saint-Denis, *etc.*

III. - Historique des négociations de l'accord.

Le présent accord résulte de l'adaptation d'un accord-type fourni par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques aux services concernés du ministère des affaires étrangères et du Développement international (ci-après «MAEDI»), au début de l'année 2014.

Dès réception de ce document-type destiné à servir de trame, le SG COP 21 a lancé une consultation auprès de différents services du MAEDI puis auprès d'autres services ministériels, notamment du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances et des Comptes publics. Cette consultation a été fructueuse et a permis d'amender amplement l'accord-type fourni par le Secrétariat de la CCNUCC. Les amendements formulés ont été officiellement validés le 26 mai 2014, lors d'une réunion interministérielle à laquelle étaient présents des représentants des ministères susmentionnés.

10

En vue d'enclencher le cycle de négociations entre le Gouvernement français et le Secrétariat de la CCNUCC, le SG COP 21 s'est rendu, au début du mois de juin 2014, au siège du Secrétariat à Bonn afin de présenter aux représentants du Secrétariat la version amendée de l'accord. Le Secrétariat de la CCNUCC a enregistré les demandes de modification de l'accord-type présentées par le SG COP 21 afin de les faire analyser par le service juridique de l'Organisation des Nations unies.

À la suite de cette mission et de la transmission des amendements au service juridique de l'ONU, le Secrétariat de la CCNUCC a renvoyé au SG COP 21 un nouveau projet d'accord. Ce nouveau texte prenait en compte certains amendements mais certaines modifications proposées par la France n'avaient pas été acceptées.

Les négociations se sont donc poursuivies en septembre 2014, à l'occasion de la venue du Secrétariat de la CCNUCC à Paris. En dépit de discussions nourries entre les représentants du Secrétariat de la CCNUCC et les représentants du SG COP 21 et du MAEDI, les derniers points faisant débat n'ont pu être réglés, en particulier la question de l'octroi de privilèges et immunités à certains participants. En conséquence, les négociations se sont poursuivies de septembre à décembre 2014 par voie électronique entre le Gouvernement français et le service juridique du Secrétariat de la CCNUCC et ont finalement abouti à des solutions satisfaisantes pour les deux Parties. Ainsi, une clause sur la levée des immunités en cas d'abus a par exemple été insérée dans l'accord à la demande de la France.

À compter du mois de décembre 2014, et à l'initiative du SG COP 21, de nouvelles négociations se sont ouvertes avec le Secrétariat de la CCNUCC afin de réduire le budget prévisionnel que le Gouvernement français devra verser au Secrétariat compte tenu du surcoût entraîné par le fait d'organiser la Conférence au Bourget plutôt qu'à Bonn. Ces échanges ont permis de réaliser une économie de l'ordre de 0,7 millions d'euros par rapport au budget initialement établi alors même que le Secrétariat de la CCNUCC a revu à la hausse la taille de son équipe et la durée de sa présence en France pour assurer le bon fonctionnement de la COP21-CMP11.

Tous les points d'achoppement ayant été résolus, l'accord était désormais considéré comme satisfaisant pour les deux Parties et a pu être signé.

IV. - État des signatures.

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 a été signé par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques à Bonn le 27 mars 2015 et par le Gouvernement de la République française à Paris le 20 avril 2015.

Conformément à son article 16, il entrera en vigueur lorsque le Gouvernement de la République française informera, par écrit, le Secrétariat de la CCNUCC de l'accomplissement des procédures requises pour son entrée en vigueur. Aux termes de l'article 1^{er}, des réunions se tiendront à compter du 23 novembre 2015. Le présent accord doit donc impérativement entrer en vigueur avant cette date. Il demeurera en vigueur pendant toute la durée de de la Conférence et pour la durée nécessaire au règlement de toutes questions afférentes à l'une quelconque de ses dispositions.

V. - Déclarations ou réserves.

Sans objet.