

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre
le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale
de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires
de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et
supérieur du bureau de l'OMS

NOR : EAEJ2012404L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

1.1 L'Organisation mondiale de la santé (OMS), institution de l'Organisation des Nations unies spécialisée pour la santé publique, a six fonctions essentielles : surveiller la situation sanitaire internationale ; définir les priorités en santé internationale ; guider les politiques nationales de santé en fixant des normes et critères ; fournir un appui technique aux Etats ; et coordonner des actions communes en santé. Son personnel d'environ 8000 agents est réparti entre son siège à Genève (30 %), 6 bureaux régionaux (45 %) et 149 bureaux-pays (25 %).

L'OMS est une organisation décentralisée, et les enjeux sanitaires propres aux différentes régions du monde sont suivis par ses six comités régionaux (Europe, Amériques, Afrique, Méditerranée orientale, Asie du Sud-Est, Pacifique occidental). La France est membre des comités Europe et Pacifique occidental (au titre des territoires de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna) et dispose d'un statut d'observateur au comité Afrique et d'un statut d'Etat participant au comité Amériques (appelé aussi Organisation panaméricaine de la santé).

Le budget biennal 2018-19 s'élève à 4.4 milliards USD, dont un peu moins d'1 milliard issu de contributions obligatoires. Pour le biennium 2020-2021, le budget a été adopté par l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) de mai 2019 et prévoit une augmentation de 11 %, entièrement financée par une hausse des contributions volontaires, ainsi qu'une nouvelle ligne budgétaire de 1 milliard de dollars pour les opérations d'urgence, également à financer sur contributions volontaires. La quote-part de la France (contribution obligatoire) est en baisse régulière et s'élèvera à 4,428 % pour le biennium 2020-2021, soit environ 20 M€ par an. En 2018, la France a versé 9,3 M€ de contributions volontaires au budget général de l'OMS.

La France entretient des relations privilégiées avec l'OMS, en raison de son expertise en matière de santé et de ses positions de fond, attendues et appréciées, et ce depuis l'origine. Elle fait partie d'un petit nombre d'Etats qui ont signé un accord-cadre avec l'OMS, fixant quatre axes prioritaires de coopération pour la période 2014-2019 : sécurité sanitaire, atteinte des objectifs du développement durable (ODD) et en particulier de l'ODD3 « Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge », action sur les facteurs de risques, renforcement des systèmes de santé. Les discussions avec l'OMS pour la conclusion d'un nouvel accord-cadre pour la période 2020-2025 ont été initiées en juin 2019. La présence française au sein de l'OMS diminue mais demeure satisfaisante avec environ 5 % des effectifs mais avec une forte proportion de cadres (parmi ceux-ci, la France est la 3^{ème} nationalité représentée derrière les Américains et les Britanniques).

1.2 En 2011, l'OMS a amorcé une réforme pour remédier à ses difficultés de financement, à son déficit de crédibilité, et pour mieux faire face à la multiplication d'acteurs concurrents en santé. La France a fortement encouragé ce processus de réforme qui visait à améliorer la gouvernance de l'organisation.

Dans la continuité de la réforme initiée en 2011, mais dans le cadre d'un nouveau paradigme visant à instaurer une culture de résultats au niveau des pays, l'adoption en mai 2018 du 13^e Programme général de travail de l'Organisation pour la période 2019-2023¹ s'accompagne pour sa mise en œuvre d'un programme de transformation de l'OMS comprenant un nouveau cadre de résultats, un nouveau processus de planification et une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources. Ce programme transformationnel vise à repositionner et reconfigurer l'OMS dans le contexte plus large du repositionnement du système des Nations unies pour le développement. Le projet phare du programme de transformation de l'OMS, outre le passage à une culture de résultats à tous les niveaux de l'Organisation, est une refonte totale de la formation continue de son personnel par le biais de la création d'une Académie OMS à Lyon, laquelle a vocation à devenir un centre d'excellence à vocation mondiale de formation continue pour les personnels de santé, les cadres et les dirigeants, également hors OMS, visant à répondre aux grands enjeux de santé globale. L'implantation de l'Académie OMS à Lyon est une priorité du Président de la République et du Directeur Général de l'OMS qui travaille avec la France depuis février 2019 sur ce projet formalisé par la déclaration d'intention signée à Genève le 11 juin 2019². Cette implantation ferait de Lyon le deuxième pôle international en santé mondiale, après Genève, en raison de la présence déjà effective de deux autres institutions de l'OMS, à savoir le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) depuis 1965 et le bureau OMS de Lyon depuis 2001.

Le bureau OMS de Lyon fait partie du Département Capacités mondiales, alerte et action (GCR), chargé de la coordination du Règlement sanitaire international (RSI (2005)) au sein du Groupe Sécurité sanitaire et environnement, basé au Siège de l'Organisation, à Genève. La mission du bureau est d'aider les pays, en collaboration avec les bureaux régionaux et de pays de l'OMS, à renforcer leurs systèmes nationaux de surveillance et de riposte afin d'être en mesure de mieux détecter, évaluer et notifier les événements, ainsi que de répondre aux urgences dues aux risques de santé publique de portée internationale en vertu du RSI (2005).

Le bureau OMS de Lyon est né d'une convention quinquennale signée le 16 mai 2000, et renouvelée depuis, entre la Directrice générale de l'OMS de l'époque, le Gouvernement français, les collectivités territoriales et la Fondation Mérieux. La France soutient les activités du bureau à la fois politiquement, en particulier sur la thématique de la sécurité sanitaire internationale (SSI), qui est l'une des priorités de sa nouvelle stratégie en santé mondiale, et financièrement à hauteur de 600.000 € par an. Depuis de nombreuses années, la France est investie dans le renforcement de la SSI, qui constitue le second axe de la Stratégie de la France en santé mondiale³ (2017-2021). Elle estime, conformément aux retours d'expérience de la gestion de la première crise Ebola en 2014, que la préparation des pays à une crise sanitaire est tout aussi importante que la réponse à une crise lorsqu'elle survient. La France promeut par conséquent le Programme de gestion des situations d'urgence sanitaire de l'OMS – dont fait partie le bureau OMS de Lyon. Le soutien financier de la France au bureau OMS de Lyon a été complété par un accord de don de 5 M€ pour la période 2017-2018, à la suite de l'engagement pris par le Président de la République à Lyon le 23 mars 2016.

En outre, l'OMS est engagée dans une réflexion visant à donner au bureau de Lyon une nouvelle orientation, en lien avec le 13^{ème} Programme Général de Travail (PGT13) et le programme de transformation de l'Organisation qui en découle. Cette évolution consisterait en un recentrage

¹ 13^{ème} Programme général de travail de l'Organisation pour la période 2019-2023.

² [Communiqué de presse de l'OMS](#), 11 juin 2019.

³ [L'intervention de la France s'articule autour de quatre grands axes](#) : renforcer les systèmes de santé tout en luttant contre les maladies, renforcer la sécurité sanitaire au niveau international, promouvoir la santé des populations, promouvoir l'expertise, la formation, la recherche et l'innovation françaises.

stratégique sur la gestion des laboratoires pour les crises sanitaires, avec un mandat approfondi qui serait accompagné d'une augmentation du nombre de personnels, lequel passerait de 23 actuellement à 30. Ce recentrage nécessiterait un partenariat stratégique plus important dans lequel la France aurait un rôle clé.

Or, le renforcement des activités du bureau de Lyon était conditionné par les engagements que l'Etat pouvait prendre, en particulier s'agissant de la demande de l'OMS relative à l'octroi de privilèges et immunités supplémentaires pour les fonctionnaires de l'OMS affectés au bureau de Lyon.

II – Historique des négociations

Une première demande de mesures additionnelles en matière de privilèges et immunités pour ses fonctionnaires affectés à Lyon avait été formulée par l'OMS dans une lettre du 10 avril 2008. Cette première demande n'avait pas abouti.

Par courrier du 5 mai 2017, l'OMS, arguant d'une disparité de régime en matière de privilèges et immunités entre les fonctionnaires de l'OMS nommés au bureau de Lyon et ceux affectés au CIRC, entraînant une attractivité moindre d'une affectation au bureau de Lyon (en particulier pour les personnels de l'OMS en poste au siège à Genève), a sollicité du Gouvernement français l'octroi de mesures additionnelles en matière de privilèges et immunités pour les fonctionnaires de l'OMS du bureau de Lyon. Il s'agit en particulier d'autoriser l'import en franchise temporaire d'un véhicule automobile au moment de la prise de fonction, et d'octroyer le statut diplomatique aux fonctionnaires de grade P5 et supérieurs⁴, réserve faite des ressortissants français ou résidents permanents en France.

Le principe d'acquisition d'un véhicule en suspension de droits de douane et de taxe au moment de la prise de fonction et le statut diplomatique pour les fonctionnaires de grade P5 et supérieur, réserve faite des ressortissants français ou résidents permanents en France a été validé en 2018 par les autorités françaises.

L'accord du Gouvernement de la République française à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS à Lyon, ainsi qu'à leurs conjoints et enfants à charge pourvu que ces membres de la famille ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France, a été formalisé par échange de lettres signées à Genève le 21 décembre 2018.

III - Objectifs de l'accord

L'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS à Lyon, signées

⁴ Le personnel de l'Organisation des Nations Unies et des agences du système onusien est réparti en diverses catégories. Chaque catégorie comporte différentes classes, dont chacune correspond à un niveau croissant de responsabilités. Les différentes catégories de personnel à l'ONU sont les hauts fonctionnaires (SG, VSG, SSA et SSG), les administrateurs et les fonctionnaires de rang supérieur (P et D), les agents des services généraux et apparentés (G, TC, S, PIA, LT), les administrateurs recrutés sur le plan national (NO) et les agents du service mobile (FS). Les administrateurs (P) sont recrutés au niveau international et disposent d'un niveau élevé de compétences dans l'un ou plusieurs des domaines d'emploi suivants : gestion et appui aux opérations; développement économique et social; affaires politiques, paix et sécurité; informatique et technologies des communications; affaires juridiques; information et relations extérieures; gestion des conférences; et sûreté et sécurité. Pour les administrateurs, les différentes classes vont de P2 à P7. Les fonctionnaires de rang supérieur des classes P6 et P7 sont des conseillers ou des experts de haut niveau qui font bénéficier leur Organisation de plusieurs années d'expérience dans leurs domaines de compétences.

à Genève le 21 décembre 2018, vise à étendre les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires du bureau de l’OMS à Lyon de grade P5 et supérieur, sous réserve qu’ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France.

A cet effet, l’accord sous forme d’échange de lettres amende l’article 8 de l’accord entre le Gouvernement de la République française et l’Organisation mondiale de la santé relatif au bureau OMS de Lyon du 16 juin 2010⁵, conformément à son article 11.

Ainsi, l’accord sous forme d’échange de lettres emporte pour les fonctionnaires de grade P5 et supérieur et leurs familles, sous réserve qu’ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France, d’une part, en matière pénale, l’extension de l’immunité de juridictions pour les actes commis en dehors du cadre de leurs fonctions et, d’autre part, en matière fiscale et douanière, l’autorisation d’achat hors taxes d’un deuxième véhicule pour le conjoint et de biens contingentés, comme l’alcool et le carburant, ainsi que l’exonération de la taxe d’habitation.

Cette extension de privilèges et immunités vise à accroître l’attractivité du bureau OMS de Lyon pour les fonctionnaires de l’OMS, en particulier pour les personnels en poste au siège à Genève. L’objectif est ainsi, dans le cadre du renforcement des activités du bureau de Lyon, d’accompagner l’augmentation programmée des effectifs.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l’accord

Cet accord emporte des conséquences économiques, financières, administratives et juridiques qui méritent d’être soulignées. Il ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n’aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes.

a. Conséquences financières :

Les conséquences financières se limitent à une perte de recettes dans le budget de l’Etat du fait des exonérations fiscales résultant des privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie accordés aux membres des missions diplomatiques étrangères en France accordées par l’accord aux fonctionnaires du bureau de l’OMS à Lyon de grade P5 et supérieur et à leurs conjoints et enfants à charge pourvu que ces membres de la famille ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France. Cette perte de recettes restera limitée compte tenu des effectifs concernés.

Les effectifs actuels du bureau OMS de Lyon comptent vingt-trois agents dont sept agents relevant des services généraux et seize administrateurs. Parmi les administrateurs, seuls trois sont de grade P5 et supérieur (deux P5 et un P6) et les trois sont de nationalité française (dont un binational franco-américain). Ainsi, actuellement, aucun fonctionnaire du bureau de l’OMS à Lyon ne peut bénéficier de l’extension des privilèges et immunités prévue par l’accord. Celle-ci ne vaudra donc que pour les fonctionnaires qui rejoindraient le bureau de Lyon de l’OMS, qui prévoit de porter les effectifs à trente agents. Il est cependant trop tôt pour savoir combien de personnes cela pourrait concerner, le plan de renforcement des activités du bureau OMS de Lyon n’étant pas encore validé par le Directeur général de l’OMS.

b. Conséquences économiques :

On pourra escompter de l’augmentation à venir des effectifs du bureau OMS de Lyon, rendue possible par la conclusion de l’accord, des effets positifs via les impôts dont les privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie accordés aux membres des missions diplomatiques étrangères en France ne prévoient pas l’exonération. Les familles des personnels concernés ne bénéficieront par ailleurs pas d’exonération sur leurs revenus en France s’ils exercent une activité professionnelle propre.

A côté des retombées économiques directes et indirectes, le maintien à Lyon du bureau de l’OMS chargé de la préparation aux urgences sanitaires et le renforcement à venir de ses activités a aussi

⁵ Décret de publication n° 2010-1258 du 22 octobre 2010.

des effets indiscutables en termes de rayonnement international de la France, lesquels sont par nature difficilement mesurables.

c. *Conséquences administratives* :

Elles concernent exclusivement les services douaniers (Direction générale des douanes et des droits indirects) et budgétaires (Direction générale des finances publiques), tout en restant dans l'activité classique de ces administrations. Les demandes d'importation en franchise portant sur les biens à usage privé, dans le cadre d'un déménagement, seront déposées auprès d'un bureau de douane. De même, la charge de travail supplémentaire restera limitée au regard des potentiels bénéficiaires de l'accord.

d. *Conséquences juridiques* :

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existants

L'article 8.1 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif au bureau OMS de Lyon, signé à Genève le 16 juin 2010, prévoit que la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947⁶ s'applique au fonctionnement et aux activités du bureau ainsi qu'aux membres de son personnel sur le territoire français, selon les modalités d'applications décrites aux paragraphes suivants de l'article 8 relatif aux privilèges et immunités.

L'Accord sous forme d'échange de lettres étend l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 aux fonctionnaires de grade P5 et supérieur et aux membres de leur famille, sous réserve qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France.

Il prévoit également que les fonctionnaires du bureau de l'OMS de grade P5 et supérieur qui sont de nationalité française ou résidents permanents en France ne bénéficieront de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

- Articulation avec le droit européen

La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006⁷ relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée 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 ».

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

Le règlement (CE) n° 1186/2009 du conseil du 16 novembre 2009⁸ 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*

⁶ Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947, page 71.

⁷ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

⁸ Règlement (CE) n° 1186/2009 du conseil du 16 novembre 2009.

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 ».

- Articulation avec le droit interne

Le présent accord n'appelle aucune modification du droit interne français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

S'agissant des transferts de données à caractère personnel en application de l'accord, celles-ci sont appelées à s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17⁹ du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi du 20 juin 2018.

V – État des signatures et approbations

L'accord sous forme d'échange de lettres a été signé à Genève le 21 décembre 2018 par l'Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse, M. François Rivasseau, et le Directeur général de l'OMS, le Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus. A ce jour, l'OMS n'a pas encore notifié son approbation du présent accord.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée.