

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 l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) sur l'exonération
de droits d'enregistrement des acquisitions immobilières destinées
à être utilisées par le CERN en tant que locaux officiels

NOR : MAEJ1400940L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord

Le présent accord a pour objet d'exonérer le CERN des droits de mutation pour les acquisitions immobilières de l'organisation destinées à être utilisées par l'Organisation à des fins officielles. Le présent accord a été signé le 11 avril 2013.

De nombreux accords de siège conclus entre les organisations internationales et la France prévoient que les acquisitions ou locations réalisées par elles d'immeubles nécessaires à leur fonctionnement sont exonérées de droits d'enregistrement¹.

Or, l'accord du 16 juin 1972 relatif au statut du CERN en France ne prévoyait pas une telle exonération (cf. III- Historique des négociations).

Aussi, à l'instar des accords précités, le présent accord reconnaît au CERN la possibilité d'acquérir un immeuble en exonération de droits d'enregistrement lorsque ceux-ci sont affectés aux missions officielles de l'organisation.

En d'autres termes, l'exonération s'appliquera uniquement aux acquisitions d'immeubles à caractère officiel, à savoir ceux devant servir à accueillir les activités à caractère administratif, scientifique et technique telles que définies par les statuts de l'organisation.

¹ Pour les plus récents de ces accords, cf. alia le décret n° 2008-334 du 11 avril 2008 portant publication de 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 l'Organisation ITER sur le territoire français (ensemble une annexe), signé à Saint-Paul-les-Durance (Cadarache) le 7 novembre 2007 (cf. article 5, paragraphe 2) ; accord entre le Gouvernement de la république française et l'organisation internationale de police criminelle (OIPC- INTERPOL) relatif au siège de l'organisation sur le territoire français signé à Lyon le 14 avril 2008 et à Paris le 24 avril 2008 (article 11) ; accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la république française et l'Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI) relatif à l'établissement d'un bureau de l'IPGRI en France et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Rome le 16 novembre 2010 (article 12).

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

- Conséquences économiques

Sans objet.

- Conséquences financières

L'exonération de droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles destinés à accueillir des activités à caractère administratif, scientifique et technique figure dans d'autres accords internationaux signés par la France avec des organisations internationales installées sur son territoire.

Il s'agit d'offrir au CERN, organisation internationale à la pointe de la recherche fondamentale et au rayonnement international reconnu, les mêmes facilités fiscales que celles accordées aux organisations intergouvernementales dont le siège est sur le territoire français.

L'impact financier de cette nouvelle exonération est limité. Les transactions immobilières réalisées par l'Organisation dans ce cadre devraient conserver un caractère exceptionnel (la majorité des installations du CERN sont localisées en Suisse).

- Conséquences sociales

Sans objet

- Conséquences environnementales

Sans objet

- Conséquences juridiques

Afin de clarifier l'étendue des privilèges fiscaux dont jouit le CERN en France en vertu de l'article IX de l'accord du 16 juin 1972 entre le Gouvernement français et l'organisation, le présent accord prévoit expressément d'exonérer le CERN des droits de mutation sur ses acquisitions immobilières dès lors qu'elles sont utilisées à des fins officielles au sens de l'article II de la Convention pour l'établissement de l'OERN du 1^{er} juillet 1953.

Le présent accord étend ainsi le champ d'application des privilèges fiscaux de l'organisation sur le territoire français. Ce faisant, il déroge à la loi et, en particulier, aux articles 635 et suivants du Code général des impôts.

- Conséquences administratives

Sans objet.

III – Historique des négociations

1. Un différend ancien entre la France et le CERN

L'article IX, paragraphe 1², de l'Accord du 16 juin 1972 entre le Gouvernement de la République française et le CERN prévoit, pour les revenus et avoirs de l'organisation, une exonération d'impôts directs.

Bien que les droits d'enregistrement n'en fassent pas partie, le service de la législation fiscale (SLF) a indiqué au CERN, dans une lettre n° 753/83 du 24 octobre 1983, que sa caisse des pensions « *serait exonérée des droits d'enregistrement de la taxe de publicité foncière* » pour ses investissements immobiliers dès lors qu'elle ne disposait pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'organisation.

La lettre du 24 octobre 1983 précitée a été rapportée par une lettre n° 602/90 du 22 avril 1991, confirmée le 1er août 1991. Par ces deux lettres, le SLF a informé la Caisse des pensions du CERN qu'il était mis fin au régime d'exonération partielle dont la Caisse avait bénéficié depuis 1983 pour ses investissements immobiliers réalisés en France, au motif que la Caisse devait désormais être considérée comme disposant d'une personnalité juridique distincte de celle du CERN, ses statuts ayant été modifiés en décembre 1986 et juin 1989. La lettre du 1er août 1991 soulignait, par ailleurs, que l'Accord de 1972 « *ne prévoit aucune exonération en matière de droits d'enregistrement* ».

Lorsque, par note adressée le 18 février 2000³ au ministère des Affaires étrangères, la direction de la législation fiscale a tiré les conséquences d'une décision du tribunal administratif de l'OIT et admis de considérer que le CERN et sa caisse de pensions continuaient à constituer une entité unique, elle a explicitement précisé que l'effet de cette analyse au regard des exonérations d'impôts était limité à l'exonération d'impôts directs locaux prévue par l'accord de 1972, à l'exclusion donc des droits de mutation à titre onéreux.

La notification de cette nouvelle analyse par note verbale de la mission permanente de la France à Genève adressée au CERN le 21 août 2000, a cependant omis de rappeler expressément que l'Accord de siège ne prévoyait aucune exonération des droits d'enregistrement.

Le déroulement des échanges officiels intervenus dans ce dossier entre les autorités françaises et l'Organisation a ainsi pu faire naître des doutes sur la teneur précise de la position des autorités françaises dès lors que le CERN continuait, en pratique, à voir ses investissements immobiliers exonérés des droits de mutation : au total 16 acquisitions sur 17 entre 1984 et 2008. En tout état de cause, le CERN considérait que la lettre de 1983 avait produit des effets juridiques et ne pouvait être rapportée de manière unilatérale sans l'accord de l'Organisation.

² Article IX, paragraphe 1 : « 1. L'Organisation, ses avoirs et revenus et autres biens sont exonérés de tous impôts directs. L'Organisation acquitte toutefois les taxes pour services rendus. »

³ Cf. note n° DLF/E/DO/2000020543 en date du 1er août 2000. Cf. jugement du Tribunal administratif de l'OIT du 10 juillet 1997 dans l'affaire Palma par le tribunal administratif de l'OIT aux termes duquel la Caisse de pensions du CERN « *fait juridiquement partie de la structure du CERN* », « *elle n'a pas de statut juridique indépendant* » (TAOIT, 83ème session, Jugement n° 1665).

De son côté, le CERN n'a pas respecté la procédure aux termes de laquelle les demandes relatives à l'exonération des droits d'enregistrement lors de l'acquisition de biens par les missions diplomatiques et les organisations internationales doivent être adressées par la voie diplomatique au Protocole du ministère des Affaires étrangères qui se charge de leur transmission aux services fiscaux⁴.

En 2008, le CERN a acquis deux immeubles à Paris : l'un acquis en franchise de droits de mutation sur présentation de la note de 1983 auprès du conservateur des hypothèques mais dont le règlement a par suite été exigé ; l'autre, au contraire, a fait l'objet d'un refus d'enregistrement en franchise de droits. Le montant total des droits d'enregistrement pour ces deux acquisitions s'élevait à 1,2 million d'euros.

En tout état de cause, la persistance de cet irritant affectait la position française au sein du CERN et contribuait à altérer la confiance et la crédibilité dont la France bénéficie en tant qu'Etat-hôte de nombreuses Organisations internationales.

2. Une solution mutuellement acceptable pour les deux parties

Afin de résoudre ces difficultés, la France a proposé d'accorder expressément au CERN l'exonération des droits d'enregistrement s'agissant d'éventuelles acquisitions immobilières futures destinées à être utilisées par le CERN en tant que locaux officiels. En contrepartie, afin d'apurer le passé, le CERN devait s'acquitter des droits d'enregistrement exigibles pour les immeubles en 2008 et la France, via une contribution, compenserait la charge en résultant pour le CERN.

Cette proposition de compromis mutuellement acceptable et bénéfique a abouti à la conclusion de deux accords distincts, signés simultanément à Genève le 11 avril 2013 :

- Un premier accord portant règlement de la situation des immeubles acquis en 2008 et de l'exigibilité des droits d'enregistrement entrant en vigueur à la date de sa signature (*cf.* décret n° 2013-479 du 5 juin 2013 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire aux fins du règlement de la situation des immeubles acquis en 2008 par le CERN) ;
- Le présent accord relatif à l'exonération de droits d'enregistrement des acquisitions immobilières destinées à être utilisées par le CERN en tant que locaux officiels mais dont l'approbation pour la partie française nécessite une autorisation parlementaire préalable dès lors qu'il relève de l'article 53 de la Constitution et qui, à ce titre, est soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

⁴ *Cf.* note n° 4258 PRO/PID en date du 30 juillet 1999 ; note n° 68/2008 de la DRESG en date du 3 juin 2009 ; note n° 2860 PRO/PID en date du 30 juin 2009 ; « Les perceptions – Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière – Acquisition par les organisations internationales de locaux à usage officiel », Instruction du 12 février 1999, *Bulletin officiel des impôts*, n° 32, 18 février 1999)

IV – Etat des signatures et ratifications

Le présent accord a été signé le 11 avril 2013.

Le CERN a approuvé l'accord le 26 avril 2013.

Aux termes de son article 2, il est stipulé que le présent accord entrera en vigueur conformément aux stipulations de l'article XXIV de l'accord du 16 juin 1972 relatif au statut juridique de l'Organisation en France.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet