

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
12 décembre 2007
Séance de 9 h 45

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

– Télécommunications en cas de catastrophe (n° 115) –
M. Jean Glavany, rapporteur 2

**Présidence
de M. Renaud Muselier,
*vice-président***



Télécommunications en cas de catastrophe

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Glavany, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (n° 115).

M. Jean Glavany, rapporteur, a indiqué qu'au cours de sa séance du 1^{er} août dernier, le Sénat avait adopté un projet de loi autorisant l'adhésion de la France à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe – dite « convention de Tampere » – adoptée en juin 1998, à Tampere, en Finlande.

Il a fait observer que les liaisons de communication jouaient un rôle crucial non seulement pour la prévention des catastrophes, mais aussi pour les opérations de secours. Elles permettent, en effet, de suivre l'évolution de phénomènes présentant un risque particulier, d'alerter les autorités, de prévenir les populations, de coordonner les secours, d'évaluer les dégâts et de mobiliser les aides à la reconstruction. Or, ces interventions sont malheureusement fréquentes, comme viennent de le rappeler les ravages causés par le cyclone Sidr qui a dévasté le Bangladesh, le 15 novembre dernier. Cette catastrophe vient alourdir un bilan humain et matériel déjà élevé depuis le début de l'année, à la suite des inondations qui ont frappé l'Afrique, des séismes dévastateurs au Pérou et en Indonésie, des typhons en Asie de l'Est et des ouragans dans les Caraïbes. Dans chacune de ces situations, si les catastrophes ne peuvent être évitées, les technologies de l'information et de la communication permettent néanmoins d'en atténuer les effets et de relancer, au plus vite, les activités de développement. Le dispositif multilatéral institué par la convention de Tampere présente donc un intérêt majeur dans la mesure où il facilite une mise en œuvre rapide de l'aide en vue d'accroître son efficacité.

Avant d'aborder le contenu de cette convention, le rapporteur a évoqué le contexte dans lequel elle avait été élaborée. L'initiative de ce texte revient à l'Union internationale des télécommunications, l'UIT, qui est une institution spécialisée des Nations unies intervenant dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'au Bureau des Nations unies chargé de la coordination des affaires humanitaires, l'OCHA. Ces deux institutions ont engagé des consultations approfondies non seulement entre Etats, mais aussi avec les organisations intergouvernementales et les ONG, c'est-à-dire l'ensemble des partenaires de l'aide humanitaire internationale. Le fruit de ces consultations est la convention de Tampere qui définit un cadre général de coopération entre Etats parties et l'ensemble de ces partenaires, qu'il s'agisse d'entités privées, d'organisations non gouvernementales ou de la Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. A cet égard, M. Jean Glavany a mis l'accent sur le rôle joué par une ONG française, « Télécoms sans frontières » (TSF), créée en juillet 1998, dont il avait rencontré les responsables. Cette ONG met ses moyens de communication au service des autres organisations non gouvernementales, des agences onusiennes et des autorités locales sur tous les terrains de crise humanitaire, pour coordonner les secours. Elle offre également des communications aux populations affectées afin qu'elles puissent contacter leurs proches et les rassurer. Dans le cadre de la réforme des Nations unies, TSF a été désigné « premier intervenant » de la structure onusienne de télécommunications d'urgence, instituée pour mutualiser les moyens de télécommunication dans les situations d'urgence humanitaire. Cette organisation française est donc pleinement intégrée dans le dispositif d'urgence mis en place par les Nations unies en cas de crise humanitaire. Compte tenu du rôle crucial qu'elle joue en cas de catastrophe naturelle, on peut regretter que son unique partenaire français, l'opérateur « France Télécom », s'apprête à mettre fin au soutien financier qu'il lui accorde depuis sa création.

Le rapporteur a jugé cette situation d'autant plus regrettable que l'ONG était parvenue à s'affirmer au plan international, en dépit du retard pris par la France pour adhérer à la convention de Tampere. La présente convention, adoptée en 1998, est entrée en vigueur en janvier 2005. Le retard de la France s'explique, en partie mais pas seulement, par des difficultés juridiques liées à la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres dans les domaines couverts par la convention. La Commission européenne a, en effet, constaté que la convention de Tampere avait une incidence sur le droit communautaire dérivé concernant les services et équipements de télécommunications et ne pouvait donc s'appliquer entièrement dans les Etats membres que si la Communauté européenne y adhérait également. Afin de surmonter cette difficulté, la Commission a proposé, en décembre 2002, une formule de réserve permettant aux Etats membres de ratifier la convention, sans violer leurs obligations communautaires. Cette réserve a permis à certains pays comme le Danemark, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni de ratifier la convention de Tampere. La France a, en revanche, tardé à adhérer au dispositif, ce que le rapporteur a vivement déploré.

Puis, il a présenté les principaux aspects de la convention dont l'objectif était de faciliter l'utilisation des ressources de télécommunication en cas de catastrophe. A cette fin, la convention établit des procédures de demande et de fourniture d'assistance en matière de télécommunications. Elle reconnaît notamment le droit à tout Etat partie de diriger, gérer et coordonner l'assistance fournie, sur son territoire. En outre, aucune aide ne peut être fournie par un Etat Partie, sans le consentement de l'Etat demandeur. Il s'agit ainsi de maintenir un équilibre – toujours délicat – entre le principe de souveraineté des Etats et la souplesse d'intervention qui s'impose dans les situations d'urgence. Aux termes de la présente convention, les Etats sont tenus de dresser un inventaire des informations concernant l'assistance en matière de télécommunications. Cet inventaire doit notamment préciser les coordonnées des autorités nationales autorisées à demander, à offrir, à accepter et à mettre fin à l'assistance. Une fois établi, l'inventaire est notifié à un « coordonnateur des opérations », en pratique le coordonnateur des Nations unies pour les secours d'urgence. La convention de Tampere s'attache également à lever les obstacles, en particulier réglementaires, à l'utilisation des ressources de télécommunication dans les situations d'urgence. En outre, elle prévoit les conditions financières qui peuvent assortir l'utilisation de ces ressources, en faisant obligation aux Etats parties d'établir, avant la fourniture de l'assistance, le montant des droits ou des coûts qui devront être acquittés. Enfin, la convention de Tampere ne concerne pas uniquement les Etats qui fournissent une assistance en matière de télécommunication, mais également l'ensemble des acteurs venant soutenir l'activité des organisations humanitaires et de secours des Nations unies. Afin de faciliter leurs interventions, la convention garantit aux représentants de ces organisations des privilèges, des immunités ainsi que certaines facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Elle reconnaît ainsi aux organisations internationales l'immunité en matière d'arrestation, de détention et de juridiction pour les actes « *liés spécifiquement et directement à la fourniture d'assistance en matière de télécommunication* » ainsi que l'immunité contre la saisie ou la réquisition des équipements. Elle pose également le principe de la protection du personnel, des équipements et du matériel amenés sur le territoire de l'Etat qui sollicite une assistance. Enfin, la convention dispose que l'Etat demandeur ne doit pas chercher à détourner l'utilisation de quelque ressource de télécommunication que ce soit, fournie au titre de la présente convention. À l'inverse, les représentants des organisations fournissant une assistance sont tenus de respecter la législation et la réglementation de l'Etat et ont « *un devoir de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat partie sur le territoire duquel elles ont pénétré* ».

Le rapporteur a souligné que ces dispositions visaient à simplifier l'utilisation d'équipements de télécommunication absolument vitaux. Il conviendra sans doute de les adapter aux actions de prévention et d'alerte qui s'inscrivent dans la durée, contrairement aux

opérations de secours. Il a jugé que la convention de Tampere n'en restait pas moins un instrument essentiel de coopération et de mutualisation des ressources en télécommunication dans les situations d'urgence et a recommandé l'adoption du projet de loi n°115.

Après avoir remercié le rapporteur pour son exposé, **M. Renaud Muselier** s'est déclaré très favorable à l'adhésion de la France à la convention de Tampere.

M. Gérard Voisin s'est interrogé sur les raisons qui motivait le retrait du soutien de l'opérateur « France Télécom » à l'organisation non gouvernementale « Télécoms sans frontières ».

M. Jean Glavany a indiqué que « France Télécom » semblait ne plus considérer le soutien à cette organisation comme une priorité de son action de mécénat. Cette situation est tout à fait regrettable dans la mesure où l'opérateur a soutenu « Télécoms sans frontières » dès sa création dont l'initiative revient, d'ailleurs, à l'un de ses cadres. En outre, l'ONG réalise près de 80 % de ses achats en France et ses activités offrent une formidable vitrine au savoir-faire et au matériel français. Enfin, le professionnalisme de cette organisation est largement reconnu puisqu'elle a été désignée « premier intervenant » par les Nations unies dans leur dispositif de réponse aux urgences humanitaires. Une image concrète de son action est d'ailleurs celle des centres de communication et des réseaux satellitaires qui sont mis en place dans les 24 heures qui suivent la survenance d'une catastrophe.

Déplorant le retard pris par la France pour adhérer à la convention de Tampere, **M. Claude Birraux** a émis le vœu que le rapporteur puisse faire part, en séance publique, du caractère inacceptable des lenteurs administratives qui en sont à l'origine.

Dans la mesure où le présent projet de loi fera l'objet d'une adoption simplifiée et ne sera donc pas débattu en séance publique, **M. Jean Glavany** a indiqué qu'il ferait une démarche auprès du ministère des Affaires étrangères. La convention de Tampere n'a, en effet, plus le même intérêt aujourd'hui : les principales difficultés auxquelles elle tentait d'apporter une réponse ont été, en grande partie, aplanies au cours des dix années qui ont séparé son adoption du présent projet de loi autorisant l'adhésion de la France au dispositif. L'Etat restant actionnaire minoritaire de « France Télécom », il tentera également de faire passer un message à la direction de « France Telecom » afin que l'opérateur maintienne son soutien à l'ONG « Télécoms sans frontières ».

Conformément aux conclusions des rapporteurs, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 115).