



N° 78

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation du protocole visant à modifier la convention relative à l'Organisation hydrographique internationale*,

PAR M. JEAN-PIERRE KUCHEIDA,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 71, 191 et T.A. 75 (2006-2007)

Assemblée nationale : 18 rectifié

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — L'ORGANISATION HYDROGRAPHIQUE INTERNATIONALE À L'HEURE DE LA GLOBALISATION	7
A. UNE INSTANCE INCONTOURNABLE POUR LES PUISSANCES MARITIMES	7
B. LA FRANCE À L'OHI	8
II. — LE PROTOCOLE S'ADAPTE AUX EVOLUTIONS DU TRAFIC MARITIME	11
A. LE RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'OHI	11
1. Des objectifs élargis	11
2. Des conditions d'adhésion simplifiées	12
3. Une coopération consolidée	12
B. UN MODÈLE INSTITUTIONNEL RÉNOVÉ	12
1. Les nouveaux organes	12
2. Les règles de fonctionnement interne	14
3. Le processus de décision	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXES	21

Mesdames, Messieurs,

L'organisation hydrographique internationale (OHI) s'inscrit dans une tradition, vieille de plus d'un siècle, de coopération internationale dans la mesure et la description des mers et des zones côtières aux fins de navigation que représente l'hydrographie.

Créée en 1967, cette instance consultative réunit aujourd'hui 77 États autour d'un objectif : promouvoir la sécurité de la navigation et la protection du milieu marin. À cette fin, elle coordonne l'établissement de normes pour la production de données hydrographiques et la fourniture de services hydrographiques.

Alors que la sécurité maritime est devenue une préoccupation planétaire, les statuts de l'OHI n'ont connu aucun changement au cours des trente dernières années.

En réponse aux problèmes maritimes contemporains, le protocole visant à modifier la convention relative à l'organisation hydrographique internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005, redéfinit les objectifs et modernise les organes ainsi que les procédures de l'organisation.

Le Sénat a adopté le 14 février dernier le projet de loi autorisant l'approbation de ce Protocole.

I. — L'ORGANISATION HYDROGRAPHIQUE INTERNATIONALE À L'HEURE DE LA GLOBALISATION

L'organisation hydrographique internationale (OHI) a été créée par une convention conclue à Monaco le 3 mai 1967 et entrée en vigueur le 22 septembre 1970. Succédant au bureau hydrographique international fondé en 1921 par dix-neuf États, l'Organisation coordonne l'établissement de normes pour la production de données hydrographiques et la fourniture de services hydrographiques.

En raison de sa technicité, les États membres y sont représentés par le directeur de leur service hydrographique ; il s'agit pour la France du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).

Les contributions des États membres au budget de l'Organisation sont fixées en fonction du tonnage de la flotte sous pavillon national. Le budget de l'OHI pour 2007 s'élève à 2,7 millions d'euros.

Confrontée à l'évolution de l'environnement juridique et technologique, l'OHI demeure une instance incontournable pour les puissances maritimes, au premier rang desquelles figure la France.

A. Une instance incontournable pour les puissances maritimes

Les nouvelles contraintes, qu'elles soient juridiques, techniques ou environnementales, comme l'appétit pour la coopération internationale placent l'OHI à la croisée des chemins de toute politique maritime.

— L'arrivée de transporteurs géants de pétrole brut à tirant d'eau exceptionnel, la nécessité de protéger l'environnement marin, les variations du trafic maritime, l'importance croissante des ressources du fond marin et l'impact sur les zones de juridiction nationale de la convention des Nations unies sur le droit de la mer justifient une couverture hydrographique renforcée ainsi qu'une production de documentation nautique modernisée qu'il appartient à l'OHI de mettre en oeuvre.

— Tirant les conséquences du rôle essentiel des services hydrographiques en matière de sécurité maritime, le droit international maritime reconnaît désormais leur action. La convention SOLAS (Safety of the life at sea) de l'organisation maritime internationale (OMI) impose ainsi aux États signataires de fournir des services de navigation et d'hydrographie aux navires fréquentant les eaux placées sous leur juridiction⁽¹⁾. Cette obligation contraint les États à accorder une attention accrue aux questions traitées par l'OHI.

(1) règle 9 du chapitre V.

Dans ce nouveau cadre, l'OHI bénéficie du concours des commissions hydrographiques régionales (CHR), composées de représentants des services hydrographiques d'États membres riverains d'un même bassin de navigation. Ces commissions ont pour but d'améliorer la coordination régionale, de développer les échanges d'informations et d'encourager la formation et l'assistance technique. La France participe à huit des treize CHR.

Sont recensées actuellement les commissions suivantes : commission hydrographique de la mer Baltique ; commission hydrographique de l'Asie orientale ; commission hydrographique de l'Atlantique oriental ; commission hydrographique de la Méditerranée et de la mer noire ; commission hydrographique de la Méso-Amérique et de la mer des Caraïbes ; commission hydrographique nordique ; commission hydrographique de l'Océan Indien septentrional ; commission hydrographique de la mer du Nord ; commission hydrographique de la zone maritime de l'organisation régionale pour la protection de l'environnement marin (États riverains du golfe arabo-persique) ; commission hydrographique de l'Afrique et des îles australes ; commission hydrographique du Pacifique sud-est ; commission hydrographique du Pacifique sud-ouest ; commission hydrographique USA/Canada.

B. La France à l'OHI

Dotée en métropole et outre-mer d'espaces maritimes totalisant 11 millions de km², la France possède la deuxième zone économique exclusive du monde après les États-Unis.

Membre fondateur, la France est, avec le Royaume-Uni, le pays le plus présent dans les instances de l'OHI. Elle y exerce une influence incontestée dans tous les domaines : stratégie, technologie, procédures, normalisation et cartographie électronique.

Disposant du plus grand nombre de voisins maritimes (une trentaine), elle est en mesure de faire valoir sa souveraineté en matière de frontières maritimes grâce à sa maîtrise de l'ensemble des composantes de l'hydrographie (levés bathymétriques en mer grâce à une flotte hydro-océanographique très moderne, levés géophysiques, mesures géodésiques).

Les responsabilités de la France en matière d'hydrographie, de cartographie marine et d'océanographie s'exercent donc à l'échelle planétaire. Autorité cartographique de fait pour 23 États par héritage historique, la France, par le biais du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), est engagée depuis 2002 dans une série de négociations destinées à conclure des arrangements administratifs et techniques bilatéraux de coopération dans les domaines de l'hydrographie, de la cartographie et de l'océanographie.

La participation active de la France aux activités de l'OHI ne représente qu'une charge modeste pour ses finances publiques. En effet, à la date du 30 juillet 2005, la contribution annuelle de la France au budget de l'OHI, basée sur le tonnage de la flotte française, représentait un total de 51 798, 24 euros, ce qui la place au neuvième rang des pays contributeurs.

En raison de ses responsabilités en matière d'hydrographie, de cartographie marine et d'océanographie, la France est attachée à une rénovation de l'OHI qui préserve ses intérêts maritimes.

II. — LE PROTOCOLE S'ADAPTE AUX EVOLUTIONS DU TRAFIC MARITIME

À l'heure de la globalisation, l'OHI ne pouvait se satisfaire d'une ambition modeste et de structures désuètes et inefficaces. C'est pourquoi la XVIème conférence hydrographique internationale d'avril 2002 a chargé un groupe de travail de réfléchir à la révision de la convention relative à l'OHI. La France, à titre individuel et en qualité de représentant de la commission hydrographique régionale de la mer du Nord, a largement contribué aux débats. Sur la base du rapport du groupe de travail, les États membres de l'OHI ont adopté le Protocole soumis aujourd'hui à la ratification du Parlement.

A. Le renforcement du rôle de l'OHI

La volonté de renforcer le rôle de l'OHI se traduit par la définition d'objectifs élargis, la simplification de la procédure d'adhésion ainsi que la consolidation de la coopération.

1. Des objectifs élargis

Inspiré par les exigences de la convention SOLAS, le Protocole définit de nouveaux objectifs pour l'OHI.

Dominés par un caractère technique (coordonner les activités des services hydrographiques nationaux, assurer l'homogénéité des documents nautiques, adopter des méthodes fiables et efficaces pour les levés hydrographiques), les objectifs de l'OHI acquièrent dans leur nouvelle rédaction une dimension plus générale.

L'Organisation se doit aujourd'hui « d'améliorer » ce qu'elle devait jadis « assurer ». Ce glissement sémantique traduit une conception plus active du rôle de l'OHI qui se retrouve dans la lettre du nouvel article 2. L'Organisation a notamment pour but de :

« donner des conseils faisant autorité en temps opportun aux États et organisations internationales sur tout sujet ayant trait à l'hydrographie », « accroître la coopération des activités hydrographiques entre les États sur une base régionale », « promouvoir l'utilisation de l'hydrographie pour la sécurité de la navigation » et « accroître la prise de conscience de l'importance de l'hydrographie ».

2. Des conditions d'adhésion simplifiées

Jusqu'à présent, l'adhésion demandée par un État maritime devait être approuvée par les deux tiers des États membres de l'OHI. Désormais deux cas sont distingués (art. 17) : tout État membre des Nations unies peut adhérer à la convention ; en revanche, pour les États non membres, l'adhésion reste soumise à l'approbation des deux tiers des États membres de l'OHI.

Cette réforme des conditions d'adhésion, fondée sur le critère de l'appartenance aux Nations unies, conforte le caractère global de l'OHI. À cet égard, le préambule rappelle sa compétence au sens de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Actuellement le Cameroun et la Sierra Leone ont demandé leur adhésion tandis que la Bulgarie et la Mauritanie doivent déposer leur instrument d'adhésion, leur admission ayant été approuvée.

3. Une coopération consolidée

Le préambule confie à l'OHI la mission d'inciter activement les États à faire progresser la sécurité et le bon fonctionnement du secteur maritime.

À cette fin figure, parmi les objectifs assignés à l'Organisation, l'accroissement de la coopération des activités hydrographiques entre les États, sur une base régionale.

En outre, l'article 10 du Protocole inscrit dans la Convention la possibilité pour l'OHI de coopérer avec des organisations internationales « *qui ont des intérêts et des activités apparentés aux buts qu'elle poursuit* ».

B. Un modèle institutionnel rénové

Le Protocole ambitionne de doter l'OHI de structures et de règles de fonctionnement garantant d'un processus de décision accéléré et facilité.

1. Les nouveaux organes

La dénomination ainsi que les compétences des organes issus du Protocole témoignent de la volonté de rapprocher l'OHI du fonctionnement d'autres organisations internationales dans un souci d'efficacité.

— *l'Assemblée*

L'Assemblée se substitue à la Conférence hydrographique. Elle se réunit désormais tous les trois ans contre cinq précédemment.

Principal organe de l'OHI, elle arrête le programme d'action général, la stratégie et le programme de travail de l'Organisation ; elle examine les rapports qui lui sont présentés par le Conseil et se prononce sur les propositions qui lui sont présentées par les États membres, le Conseil ou le Secrétaire général.

Dotée des pleins pouvoirs, elle peut également déléguer certaines de ses attributions au Conseil et créer des organes subsidiaires, régis par l'article 6 du règlement général.

— *le Conseil*

Nouvellement créée, le Conseil est composé d'un quart des États membres avec un minimum de 30 (art. 6). Deux tiers d'entre eux sont désignés selon une représentation régionale : les commissions hydrographiques régionales (CHR) opèrent la sélection, le nombre de sièges à pourvoir pour chacune d'entre elles étant déterminé en vertu de la représentation proportionnelle. Le tiers restant est élu selon le critère des intérêts hydrographiques. Aux termes du règlement général, dans l'attente d'une définition consensuelle de « *l'intérêt apporté aux questions hydrographiques* », ce dernier est actuellement mesuré par le tonnage national de la flotte de chaque pays (cf. annexe). La définition qui fait aujourd'hui défaut doit être examinée « *au plus tard lors de la seconde réunion de l'Assemblée* ».

Ces modalités de composition ne garantissent pas la présence de la France au sein du Conseil. D'une part, la représentation régionale favorise les puissances régionales au détriment des États ayant un pôle d'intérêts englobant plusieurs régions : un État membre ne pourra représenter une CHR que s'il en est membre à part entière. D'autre part, la désignation de notre pays n'est pas assurée non plus au titre des intérêts hydrographiques puisque la France n'occupe, au sein de l'OHI, que le 17^{ème} rang en tonnage.

Au nom de son implication dans l'OHI, la France pourrait souligner le caractère aléatoire de sa représentation au sein du Conseil lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Le Conseil, qui se réunit au moins une fois par an, exerce les responsabilités éventuellement déléguées par l'Assemblée ; Outre un rôle de coordination des travaux de l'OHI en dehors des sessions de l'Assemblée, il établit également le bilan d'activité de l'OHI de même qu'il propose une stratégie d'ensemble et un programme de travail à l'Assemblée ; il s'apparente à une commission parlementaire de par ses nombreux travaux préparatoires.

— *la commission des finances*

La commission des finances (art. 7) devient un organe permanent ouvert à tous les États membres qui se réunit conjointement avec l'Assemblée. Elle examine les questions budgétaires, financières et administratives sur lesquelles elle soumet observations ou recommandations à l'Assemblée.

— *le Secrétariat*

Le Secrétariat (art. 8), constitué d'un secrétaire général secondé par deux directeurs élus pour 6 ans et rééligibles pour trois années supplémentaires, remplace le bureau hydrographique international. Le secrétaire général administre l'OHI, notamment en préparant le budget ou en informant les États sur l'activité de l'organisation.

2. Les règles de fonctionnement interne

Le règlement général et le règlement financier déterminent les modalités de fonctionnement de l'OHI, la primauté de la Convention sur ces règlements en cas de divergence étant précisée (art. 11).

Le Protocole opère les coordinations nécessaires dans la Convention en substituant les nouveaux organes aux anciens ainsi qu'en préférant le terme d'« États membres » à celui de « Gouvernements membres » (art. 13 et 16).

Le Protocole introduit dans la Convention la notion de dépositaire qui désigne le gouvernement de Monaco. Sa mission consiste principalement à informer les organes et les États membres de l'OHI de l'actualité des adhésions, ratifications ou dénonciations de la Convention qu'il recueille (art. 15).

3. Le processus de décision

Le Protocole introduit dans la Convention un article consacré aux modalités de prise de décision.

L'article 9 énonce ainsi le principe « un État, une voix ». Celui-ci souffre cependant une exception pour l'élection du secrétaire général et des directeurs, le nombre de voix des États étant alors déterminé selon un barème reposant sur le tonnage des flottes. En cas de retard supérieur à deux ans dans le versement de ses contributions, l'État membre est privé de droit de vote (art. 14).

Les décisions sont prises à la majorité simple des États présents et votants, sans prendre en compte donc les abstentions. En revanche, la majorité des deux tiers est requise dans les cas suivants :

— décisions portant sur le programme d'action ou les finances de l'organisation, y compris les amendements aux règlements général ou financier (art. 9) ;

— demande d'adhésion d'un État non membre des Nations unies (art. 17) ;

— proposition de modification de la convention soumise par un État membre (art. 18).

L'exigence d'une majorité simple pour l'édiction des normes avait suscité une réserve de la part de la France, soutenue par le Portugal, lors des discussions de la conférence hydrographique d'avril 2005.

S'appuyant sur la règle d'une majorité des deux tiers en vigueur dans de nombreuses organisations traitant de normalisation (ISO par exemple), la France avait proposé de compléter l'article 9 de la Convention par les dispositions suivantes : « *À tout moment l'Assemblée peut décider que les décisions techniques d'un organe subsidiaire concernant les normes ou des résolutions techniques soient prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants.* » Cette suggestion n'ayant pas été retenue dans la rédaction finale du Protocole, la France pourrait rappeler sa position à l'occasion du dépôt de l'instrument d'approbation.

CONCLUSION

En dépit de l'incertitude qui pèse sur la représentation de la France au sein du Conseil et qui n'est pas satisfaisante, le Protocole, approuvé à ce jour par quatorze États, procède à une rénovation bienvenue de l'OHI.

Votre rapporteur recommande l'adoption du projet de loi n°18 rectifié.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 17 juillet 2007.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Michel Delebarre** a demandé au rapporteur des précisions quant aux compétences de l'OHI au regard du considérant figurant dans l'article 1^{er} du Protocole selon lequel l'Organisation a vocation à inciter les Etats « à faire progresser la sécurité et le bon fonctionnement du secteur marin » et à soutenir « la protection et l'utilisation durable de l'environnement marin ». Partout dans le monde se développent des inquiétudes relatives aux risques d'accidents dans les détroits dont la fréquentation s'accroît fortement. Dans le rail de la Manche, se croisent le trafic Nord/Sud des méthaniers, notamment, et le trafic transmanche de passagers entre la Grande-Bretagne et le continent européen. Les risques d'accidents impliquant des milliers de passagers sont réels. L'OHI peut-elle faire des recommandations dans ce domaine ? La Commission pourrait-elle avoir connaissance du programme de travail de l'Organisation sur cette question essentielle ?

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur, a déclaré partager le souci de la sécurité dans le détroit le plus fréquenté de la planète où se croisent à la fois les populations et les marchandises. Ayant rappelé que l'organisation maritime internationale est responsable de la sécurité maritime, il a estimé que l'OHI peut y contribuer dans la limite de sa compétence hydrographique mais qu'il appartient également aux pays riverains de prendre les mesures de police nécessaires.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 18 rectifié).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

ANNEXES

TABLEAU DES TONNAGES NATIONAUX

Membres	Tonnages
Slovénie	1 130
Guatemala	5 528
Serbie	10 519
Sultanat d'Oman	18 658
Fidji	30 246
Mozambique	35 768
Trinité et Tobago	38 382
Cuba	64 674
Maurice	70 936
Papouasie Nouvelle Guinée	83 977
Tonga	88 408
Uruguay	95 556
Colombie	96 087
Jamaïque	127 741
Tunisie	166 949
Sri Lanka	167 651
Afrique du sud	188 338
Islande	188 361
Pologne	191 076
Nouvelle-Zélande	213 230
Pérou	234 698
Equateur	275 786
Lettonie	305 685
Bahreïn	320 120
Roumanie	329 463
Nigeria	370 048
Pakistan	415 617
Syrie	418 908
Estonie	425 093
Myanmar	435 515
Bangladesh	466 235
Maroc	542 625
Argentine	700 446
Algérie	766 367
Emirats Arabes unis	848 935
Chili	904 856
Venezuela	1 060 715
Mexique	1 107 202
Egypte	1 129 868
Rep. Pop. Dem. de Corée	1 132 624
Croatie	1 143 848
Ukraine	1 147 995
Portugal	1 283 956
Finlande	1 377 814
Australie	1 885 810
Brésil	2 268 998
Koweït	2 477 064
Canada	2 812 634
Espagne	2 952 730

Membres	Tonnages
Thaïlande	3 049 298
Suède	3 851 349
Belgique	4 128 123
Indonésie	4 625 033
Turquie	5 075 736
Philippines	5 218 765
Iran	5 261 319
Pays-bas	5 770 230
France	5 965 002
Malaisie	5 988 055
Russie	8 259 640
Inde	8 372 729
Danemark	8 809 560
République de Corée	9 488 345
Etats-Unis	11 079 271
Allemagne	11 270 476
Italie	12 005 293
Japon	12 817 321
Norvège	18 311 170
Chypre	19 542 753
Chine	22 793 671
Singapour	31 749 897
Grèce	32 077 202
Royaume Uni	32 518 952
TOTAL Etats membres	320 406 952

Etats Membres privés de leurs droits

Suriname	5 229
Rep. Dominicaine	12 039
Rep. Démocratique du Congo	12 918
TOTAL Etats membres	320 437 138

ETATS MEMBRES DE L'OHI

Etats membres de l'OHI	Date d'approbation du protocole
Afrique du sud	
Algérie	
Argentine	
Australie	07/05/2007
Bahreïn	
Bangladesh	
Belgique	
Brésil	
Canada	
Chili	
Chine	
Chypre	20/01/2006
Colombie	
Congo (rep dem) (*)	
Corée	08/05/2006
Croatie	
Cuba	16/01/2007
Danemark	12/09/2005
Egypte	
Émirats arabes unis	
Equateur	
Espagne	
Estonie	16/04/2007
États-unis	
Fidji	
Finlande	
France	
Grande-Bretagne	24/11/2006
Grèce	
Guatemala	
Inde	
Indonésie	
Iran	
Islande	
Italie	
Jamaïque	
Japon	10/07/2006
Koweït	
Lettonie	
Malaisie	
Maroc	03/01/2006
Maurice	
Mexique	08/08/2006
Monaco	
Mozambique	
Myanmar	
Nigeria	
Norvège	26/01/2006
Nouvelle-Zélande	
Pakistan	28/02/2006

Etats membres de l'OHI	Date d'approbation du protocole
Papouasie Nouvelle-Guinée	
Pays-Bas	
Pérou	
Philippines	
Pologne	
Portugal	
République Dominicaine (*)	
République Fédérale d'Allemagne	14/12/2005 (avec réserve)
République Populaire Démocratique de Corée	
Roumanie	
Russie	
Serbie	
Singapour	
Slovénie	
Sri Lanka	
Suède	02/08/2006
Sultanat d'Oman	
Suriname (*)	
Syrie	
Thaïlande	
Tonga	
Trinité-et-Tobago	
Tunisie	
Turquie	
Ukraine	
Uruguay	
Venezuela	

(*) membres privés de leurs droits