

Ministère de l'Europe  
et des affaires étrangères

---

**Projet de loi**  
**autorisant la ratification de la résolution A.1152 (32) relative aux amendements à la**  
**Convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale**

NOR : EAEJ2229871L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. Situation de référence**

L'Organisation maritime internationale (OMI) est une institution spécialisée des Nations unies qui traite des questions relatives à la sécurité et la sûreté de la navigation commerciale internationale et à la prévention de la pollution marine causée par les navires. Elle a été instituée par la convention relative à la création d'une organisation maritime consultative intergouvernementale (OMCI), signée à Genève le 6 mars 1948 et entrée en vigueur le 17 mars 1958<sup>1</sup>. La première session de l'Assemblée s'est tenue le 6 janvier 1959 à Londres. En novembre 1975, la neuvième session de l'Assemblée amende la convention initiale, modifiant notamment le nom de l'organisation en Organisation maritime internationale. Ces amendements sont entrés en vigueur en mai 1982. L'OMI compte actuellement 174 États membres, dont la France, et 3 membres associés (Hong-Kong, les Îles Féroé et Macao)<sup>2</sup>.

Cette organisation internationale se compose d'une Assemblée, d'un Conseil, de 5 Comités (assistés de 7 sous-comités) et d'un Secrétariat. Elle a son siège à Londres.

L'Assemblée est l'organe politique de l'organisation, auquel participent tous les États membres. Elle se réunit tous les deux ans (la 32<sup>ème</sup> Assemblée s'est réunie en décembre 2021) pour approuver les programmes de travail, voter le budget et déterminer le fonctionnement financier et les méthodes de travail de l'organisation. L'Assemblée se prononce également sur les textes qui lui sont soumis par le Conseil et a seule le pouvoir de recommander l'adoption de règles en matière de sécurité maritime.

---

<sup>1</sup> La convention peut être consultée sur le site de l'Organisation des Nations unies (ONU) en suivant le lien ci-après : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XII-1&chapter=12&clang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XII-1&chapter=12&clang=fr)

<sup>2</sup> Liste des États membres de l'OMI : <https://www.imo.org/fr/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx>

Le Conseil est élu par l'Assemblée pour un mandat de deux ans qui commence après chaque session ordinaire de l'Assemblée. Il est l'organe exécutif de l'OMI et est chargé, sous l'autorité de l'Assemblée, de superviser les travaux de l'Organisation. Entre les sessions de l'Assemblée, le Conseil exerce toutes les fonctions dévolues à l'Assemblée, sauf celle de faire aux gouvernements des recommandations concernant la sécurité maritime et la prévention de la pollution, qui est la prérogative de l'Assemblée en vertu de l'article 15j) de la convention. Les autres fonctions du Conseil consistent à :

- a) Coordonner les activités des organes de l'Organisation ;
- b) Examiner le projet de programme de travail et les prévisions budgétaires de l'Organisation et les soumettre à l'Assemblée ;
- c) Recevoir les rapports et les propositions des comités et d'autres organes et les transmettre à l'Assemblée et aux États membres en les accompagnant de ses observations et de ses recommandations le cas échéant ;
- d) Nommer le Secrétaire général, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée ;
- e) Conclure des accords ou prendre des dispositions concernant les relations de l'Organisation avec d'autres organisations, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée.

## II. Historique des négociations

Le Plan stratégique de l'OMI pour la période 2018-2023 fixe à l'Organisation un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels renforcer l'application des normes adoptées en son sein (orientation stratégique n°1), assurer l'efficacité de la réglementation (orientation stratégique n°6), assurer l'efficacité de l'Organisation (orientation stratégique n°7). Son adoption en 2018 a suscité des interrogations parmi les États membres quant au rôle que le Conseil devrait jouer pour veiller à ce que l'Organisation remplisse les objectifs fixés et quant au fait de savoir si la structure du Conseil lui permettait d'exercer pleinement ses pouvoirs. En effet, bien que le Conseil ait un large mandat aux termes de la convention portant création de l'OMI<sup>3</sup>, il est apparu qu'en pratique il s'est borné à examiner des questions administratives et d'autres questions de gestion courante. Une réflexion est donc née sur la manière de permettre au Conseil de contribuer plus activement aux travaux de l'OMI, notamment pour qu'il fasse preuve de davantage d'initiative dans l'élaboration des politiques.

---

<sup>3</sup> Le Conseil est l'organe exécutif de l'OMI et, en vertu de l'article 26 de la convention, il exerce, entre les sessions de l'Assemblée « toutes les fonctions dévolues à l'Organisation, à l'exception de la charge de faire des recommandations qui résulte de l'alinéa j) de l'article 15. En particulier, le Conseil coordonne les activités des organes de l'Organisation et peut apporter au programme de travail, dans la mesure strictement nécessaire, les modifications qui peuvent s'imposer pour assurer le bon fonctionnement de l'Organisation. »

A l'issue de sa 121<sup>ème</sup> session en 2018, le Conseil a créé un « *groupe de travail à composition non limitée sur la réforme du Conseil* »<sup>4</sup> (ci-après « le groupe de travail ») dont le mandat consistait à examiner :

- 1) Si des changements devaient être apportés au Conseil de l'OMI, en particulier concernant sa structure, le nombre et les catégories de ses membres ainsi que la durée du mandat de ces derniers ;
- 2) La nécessité de modifier les règles relatives aux membres votants du Conseil et le calendrier durant la session de l'Assemblée à laquelle ont lieu les élections au Conseil ;
- 3) La nécessité d'instaurer une politique de l'OMI qui régisse la déontologie, y compris les promesses, les faveurs, les invitations, ou encore les cadeaux, durant les campagnes électorales.

Les amendements qui font l'objet de la présente étude d'impact sont afférents au point 1) du mandat du groupe de travail.

Pour mener à bien ses travaux sur ce point, le groupe de travail s'est notamment nourri de deux documents, établis par le Secrétariat de l'Organisation, à la demande du Conseil à l'issue de sa 120<sup>ème</sup> session : le document C 121/3(b)/1 sur la composition et les fonctions des organes exécutifs d'autres institutions des Nations unies et le document C 121/3(b) sur l'historique et l'évolution de l'article 17 de la convention portant création de l'OMI<sup>5</sup>. Le groupe de travail a remis un premier rapport d'étape le 22 novembre 2018 puis un deuxième rapport contenant ses recommandations le 18 juillet 2019 lors de la 122<sup>ème</sup> session du Conseil.

#### 1. Sur l'augmentation du nombre de membres du Conseil

La majorité des États était favorable à une telle augmentation. Le débat a donc essentiellement porté sur les valeurs à retenir plutôt que sur l'opportunité d'élargir le Conseil. Il a été proposé de porter le nombre de membres du Conseil à 50%, à 52% ou à 30% du nombre d'États parties à la convention portant création de l'OMI. Relevant la complexité du mécanisme du pourcentage, seuls de rares États (Jamaïque, Malaisie, Iran) ont soutenu celui-ci. Le groupe de travail a donc proposé de porter le nombre des membres du Conseil à 52.

---

<sup>4</sup> Ont participé aux travaux du groupe de travail des représentants des États membres suivants : Algérie, Allemagne, Angola, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Bahamas, Barbade, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Chypre, Danemark, Equateur, Egypte, El Salvador, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Grèce, Inde, Indonésie, Iran, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Libéria, Malaisie, Malte, Iles Marshall, Mexique, Maroc, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Norvège, Palaos, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Pologne, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Russie, Arabie Saoudite, Singapour, Espagne, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Emirats Arabes Unis, Royaume-Uni, États-Unis.

<sup>5</sup> Non publiés.

## 2. Sur la durée du mandat des membres du Conseil

Les membres ont soutenu quasiment à l'unanimité la proposition d'un mandat de quatre ans au lieu de deux ans afin de réduire l'activité liée aux élections et de libérer ainsi plus de temps pour les questions de fond. La France et les Bahamas ont souhaité que le rapport mentionne de manière très explicite que les sessions de l'Assemblée devraient, quant à elles, continuer de se tenir tous les deux ans, dans la mesure où elle adopte et révisé un certain nombre de normes essentielles pour la sécurité et la sûreté maritimes. Le groupe de travail a donc proposé d'allonger la durée du mandat des membres du Conseil à quatre ans sans que cela n'ait de conséquences pour l'Assemblée.

## 3. Sur la structure du Conseil

A l'exception de l'Australie, tous les membres ont souhaité maintenir le principe des trois catégories figurant à l'article 17 de la convention<sup>6</sup>. Compte tenu de la recommandation d'élargir le Conseil, la proposition des Emirats arabes unis (document C 122/3/(b)/4)<sup>7</sup> visant à porter à 12 le nombre de membres du Conseil au titre de la catégorie a), à 12 au titre de la catégorie b) et à 28 au titre de la catégorie c) a fait l'objet d'un consensus sans débat et le groupe de travail a donc soumis cette proposition au Conseil.

Il y a toutefois eu des débats sur l'opportunité de renforcer la représentation géographique au sein du Conseil. Une large majorité de membres y était favorable. Le Brésil, soutenu par la Thaïlande, défendait la mise en place d'une répartition géographique au sein de chaque catégorie. Le groupe de travail n'est pas parvenu à un accord sur ce point mais le Conseil a décidé que les considérations de représentation géographique ne devaient concerner que la catégorie c), maintenant ainsi le *statu quo*.

Le groupe de travail a également formulé des recommandations au Conseil s'agissant de la déontologie durant les campagnes électorales, du statut consultatif des organisations non gouvernementales, de la transparence des travaux de l'Organisation et du vote électronique mais ces éléments ne figurent pas dans les amendements sur lesquels porte cette étude d'impact et ne sont donc pas détaillés ici.

Dans le document C 122/3(b)/4, les Emirats arabes unis ont également proposé de réviser l'article 81 de la convention portant création de l'OMI afin que les textes en langues arabe, chinoise et russe fassent foi au même titre que ceux en langues anglaise, française et espagnole. Dans un ultime rapport publié le 17 février 2021, le groupe de travail a considéré qu'il s'agissait là d'une question importante quand bien même elle sortait du champ du mandat qui lui avait été confié. Il a demandé au Secrétariat de préparer une analyse détaillée sur ce point, incluant la pratique de l'Organisation des Nations unies pour d'autres traités. Sur la base de cette analyse, le groupe de

---

<sup>6</sup> L'article 17 dispose : « En élisant les membres du Conseil, l'Assemblée observe les principes suivants :

- a) Dix sont des États qui sont le plus intéressés à fournir des services internationaux de navigation maritime
- b) Dix sont d'autres États qui sont le plus intéressés dans le commerce international maritime
- c) Vingt sont des États qui n'ont pas été élus au titre des alinéas a) et b) ci-dessus, qui ont des intérêts particuliers dans le transport maritime ou la navigation et dont l'élection garantit que toutes les grandes régions géographiques du monde sont représentées au Conseil. »

<sup>7</sup> Non publié.

travail a proposé au Conseil, lors de sa 33<sup>ème</sup> session extraordinaire, que les six langues officielles de l'OMI fassent également foi.

Le Conseil a repris l'ensemble des propositions du groupe de travail et les a transmis à l'Assemblée pour qu'elle les adopte sous forme d'amendements à la convention portant création de l'OMI. Les amendements ont été adoptés à la majorité (sans compter les membres associés)<sup>8</sup> au cours de la 32<sup>ème</sup> session de l'Assemblée, le 8 décembre 2021.

### III. Objectifs de la résolution

La résolution A.1152(32) relative aux amendements à la convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale poursuit plusieurs objectifs :

#### 1. L'augmentation du nombre de membres du Conseil

L'augmentation du nombre de membres du Conseil part du constat de la baisse progressive de représentativité de cet organe de l'OMI au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de membres de l'Organisation. C'est la raison pour laquelle, par le passé, plusieurs amendements ont modifié le nombre de membres du Conseil : de 16 membres en 1959, le Conseil est passé à 18 membres en 1967, 24 membres en 1978, 32 membres en 1984 et enfin 40 membres en 2003. A cette date, le nombre de membres du Conseil représentait 25% de l'ensemble des membres de l'Organisation. Aujourd'hui, ce pourcentage est de 23%, en baisse de 2% par rapport à 2003, du fait de l'entrée de nouveaux membres dans l'Organisation. Ce taux de représentation est insuffisant au regard du taux moyen de représentation des organes exécutifs des autres institutions spécialisées des Nations unies qui s'élève à 25%.<sup>9</sup>

L'augmentation du nombre de membres du Conseil à 52 membres vise donc à rehausser le taux de représentation de cet organe pour l'aligner sur la moyenne observée au sein des organes exécutifs d'autres institutions des Nations unies. Avec 52 membres au Conseil sur un total de 174 membres de l'OMI, le taux de représentation atteindra 29%. Il s'agit en particulier de permettre une meilleure représentation de petits États en développement ayant d'importants intérêts maritimes, par exemple des États insulaires.

#### 2. L'allongement de la durée du mandat des membres du Conseil

Cet amendement part du constat que les États qui présentent leur candidature au Conseil concentrent leurs efforts sur ces élections de façon excessive, au détriment des travaux essentiels de l'OMI. Les préparatifs des campagnes commencent très tôt, de sorte que les États fonctionnent sur un mode électoral quasiment permanent pendant toute la durée du mandat de deux ans. Ceci pèse sur les délégations mais aussi sur le Secrétariat de l'OMI, qui doit organiser de nombreuses activités de promotion au siège de l'Organisation, ainsi que sur l'Assemblée qui doit inscrire à son ordre du jour l'élection des membres du Conseil tous les deux ans, ce qui limite le temps qu'elle peut consacrer aux sujets de fond.

---

<sup>8</sup> Conformément à l'article 15 de la convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale.

<sup>9</sup> Document C 121/3(b)/1 sur la composition et les fonctions des organes exécutifs d'autres institutions des Nations unies, établi par le Secrétariat de l'OMI.

L'allongement de la durée du mandat des membres du Conseil de deux à quatre ans a donc pour objectif d'épargner du temps et des ressources aux candidats et aux organes de l'OMI pour qu'ils puissent davantage débattre des travaux de l'Organisation. Ceci va dans le sens de ce qui est observé dans les organes exécutifs des autres institutions spécialisées des Nations unies, où la durée du mandat est en moyenne de trois ans<sup>10</sup>. Enfin, il s'agit aussi de renforcer le lien qui unit le Conseil et le Secrétaire général. En effet, ce dernier est nommé par le Conseil pour quatre ans et tire sa légitimité de cette nomination. Il semble donc raisonnable d'associer la durée du mandat du Secrétaire général à celle du mandat du Conseil.

### 3. L'ajout des langues arabe, chinoise et russe comme langues faisant foi

Cet amendement tire la conséquence de ce que ces trois langues sont des langues officielles de l'OMI, au même titre que les langues anglaise, française et espagnole. Il s'agit aussi de s'aligner sur ce qui est observé au sein des autres institutions des Nations unies.

## IV. **Conséquences estimées de la mise en œuvre de la résolution**

Cette résolution emporte des conséquences financières, administratives et juridiques.

### a. Conséquences financières

L'amendement prévoyant l'allongement de la durée du mandat des membres du Conseil permettra à la France comme à l'OMI d'épargner des ressources financières. Pour la France, la réduction des dépenses s'expliquera par le fait qu'il ne sera plus nécessaire de faire campagne<sup>11</sup> tous les deux ans pour obtenir un siège au Conseil, mais désormais tous les quatre ans. Pour l'OMI, elle tiendra à la diminution du nombre d'activités de promotion à organiser.

Les deux autres amendements relatifs respectivement à l'augmentation du nombre de membres du Conseil et à l'augmentation du nombre de langues faisant foi pourraient au contraire accroître les dépenses de l'OMI, en particulier celles liées au secrétariat, à la représentation et à la traduction. L'ensemble de ces conséquences financières pour l'organisation ne peut être évalué à ce stade et devra être appréhendé lors de l'adoption des prochains budgets de l'OMI.

### b. Conséquences administratives

Les amendements devraient permettre de réduire la charge de travail de la Représentation permanente de la France auprès de l'OMI du fait de l'allongement de la durée du mandat des membres du Conseil qui implique qu'il faudra faire campagne moins souvent.

L'augmentation du nombre de membres du Conseil de 40 à 52 pourrait avoir des répercussions sur la gouvernance de l'Organisation. La présence de 12 membres supplémentaires pourrait en effet rendre la prise de décision plus difficile. Néanmoins, lors des travaux du groupe de travail, certains États comme l'Australie ont fait remarquer que dans la pratique, des États qui n'étaient pas membres du Conseil participaient aux réunions de ce dernier et que le président leur donnait couramment la parole. Dès lors, il est probable que le fonctionnement du Conseil ne pâtisse pas de son élargissement.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Faire campagne comprend les coûts de production et de diffusion de supports de communication, les frais liés à l'organisation d'une réception à la Résidence et les budgets pour d'éventuelles missions.

c. Conséquences juridiques

Les amendements en cause ne nécessitent pas d'adaptation du droit interne et ne posent pas de problème d'articulation avec le droit européen et le droit international. Ils s'alignent sur ce que prévoient la plupart des conventions constitutives d'organisations des Nations unies.

d. Autres conséquences

L'élargissement du Conseil pourrait, à terme, modifier les rapports de force en son sein, au détriment de l'Europe et en faveur des États en développement. Les États en développement pourraient en outre devenir majoritaires au sein du Conseil, ce qui pourrait desservir les intérêts des pays développés (dont la France et l'Union européenne), notamment sur les sujets environnementaux (émissions de gaz à effet de serre, déchets plastiques par exemple) sur lesquels nos positions peuvent diverger. Ce risque devra faire l'objet d'une attention particulière par la France afin de garantir un équilibre géographique favorable au Conseil.

## V. **État des signatures et ratifications**

Les amendements à la convention n'entreront en vigueur que douze mois après leur ratification par deux tiers des États membres de l'OMI, sans compter les membres associés.

Au 28 juin 2022, aucune notification de ratification des amendements à la convention n'a été reçue par le Secrétariat général de l'OMI.