

N° 378

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi 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,

Par M. André TRILLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 298 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN DISPOSITIF MULTILATÉRAL POUR LIMITER LES EFFETS DES CATASTROPHES	7
A. LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION	7
B. LES FACILITÉS PRÉVUES PAR LA CONVENTION.....	7
II. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ETATS MEMBRES : LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE LA CONVENTION	11
A. UN OBSTACLE JURIDIQUE À L'APPLICATION DE LA CONVENTION	11
B. UNE SOLUTION PROVISOIRE.....	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROJET DE LOI	17
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	19

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'adhésion à la convention sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, adoptée lors de la Conférence intergouvernementale sur les télécommunications d'urgence tenue le 18 juin 1998 à Tampere en Finlande.

Ce texte a été élaboré par le bureau des Nations-unies de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Union internationale (UIT) des télécommunications.

Il met en place un dispositif multilatéral pour améliorer les réponses aux catastrophes que la France peut envisager de rejoindre, une solution ayant été apportée à la question des compétences communautaires touchées par la Convention.

La Convention de Tampere est entrée en vigueur le 8 janvier 2005 après avoir été ratifiée par trente pays.

I. UN DISPOSITIF MULTILATÉRAL POUR LIMITER LES EFFETS DES CATASTROPHES

A. LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION

Lors d'une catastrophe, les liaisons de communication, essentielles à l'organisation des secours, sont souvent interrompues.

La mise en place et l'utilisation des équipements nécessaires peut se heurter à des obstacles réglementaires sous la forme d'obligation de licence pour l'utilisation des fréquences, de restrictions à l'importation d'équipements ou encore de dispositions limitant les mouvements du personnel humanitaire.

En demandant aux Etats d'éliminer les obstacles réglementaires à l'utilisation des télécommunications, la Convention de Tampere permet en principe aux secouristes d'où qu'ils viennent d'utiliser pleinement les outils de télécommunication et assure une plus grande rapidité et une meilleure efficacité des secours.

B. LES FACILITÉS PRÉVUES PAR LA CONVENTION

La Convention de Tampere comprend quatorze articles.

Elle définit comme catastrophe « *une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période* ».

Cette définition pourrait viser tout à la fois une attaque terroriste de grande ampleur, un événement comme le Tsunami, une pandémie à grande échelle.

Par « atténuation des effets des catastrophes », la Convention entend les « *mesures conçues pour prévenir, prévoir ou surveiller les catastrophes, s'y préparer, y faire face et en atténuer les conséquences* ».

Elle envisage, comme en témoigne le Préambule, les télécommunications sous plusieurs angles : un moyen de prévention, un outil pour les organismes de secours, un moyen d'information des populations, une ressource en cas de catastrophe mais aussi un instrument vulnérable aux catastrophes.

Le coordonnateur des Nations unies pour les services d'urgence est le coordonnateur des opérations pour la convention. Ses responsabilités se limitent aux activités de coordination d'un caractère international. Il est aidé dans sa mission par les institutions compétentes des Nations unies, notamment par l'UIT.

L'article 3 de la Convention définit le cadre général de la coopération entre les États Parties et tous les autres partenaires de l'aide humanitaire internationale (entités privées, entreprises, organisations non gouvernementales, mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge).

Il demande aux États de faciliter la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunications pour atténuer les effets des catastrophes, et porte sur l'installation et la mise en oeuvre de services de télécommunications fiables.

L'application de la Convention peut être facilitée par la conclusion d'accords internationaux ou bilatéraux anticipant sur les difficultés susceptibles de survenir au cours d'une opération d'assistance et leur apportant une réponse par avance. La Convention prévoit que le coordonnateur des opérations des Nations unies apporte son concours à l'élaboration de tels accords.

De même, la Convention prévoit que les obstacles réglementaires qui empêchent l'utilisation des ressources de télécommunications pour atténuer les effets des catastrophes sont levés, en particulier l'utilisation de fréquences et le paiement de droits pour leur utilisation. La Convention fait obligation à un Etat demandeur d'aide d'établir par écrit, avant l'arrivée de l'assistance en matière de télécommunications dans une zone sinistrée, le montant des droits ou des coûts qui devront lui être remboursés.

Sur le plan de la prévention, l'article 8 précise les éléments à faire figurer dans l'inventaire des informations concernant l'assistance en matière de télécommunication : ressources humaines et matérielles disponibles pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours, notamment coordonnées des autorités nationales responsables, plans relatifs à l'utilisation de ressources de télécommunication particulières. L'ensemble de ces informations est notifié au coordonnateur des opérations.

L'article 9 stipule ainsi que les États Parties réduisent ou éliminent les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours, qu'il s'agisse de dispositions réglementaires limitant l'importation ou l'exportation d'équipements de télécommunication, leur utilisation ou celle du spectre des fréquences, les mouvements des personnels exploitant ces équipements, ou le transit des ressources de télécommunication en direction, en provenance ou à travers le territoire d'un État Partie. Chaque État notifie au coordonnateur les mesures prises pour lever ces obstacles.

Aucune assistance ne peut être fournie à un Etat sans son consentement et chaque Etat se voit reconnaître le droit de diriger, gérer et coordonner l'assistance fournie sur son territoire au titre de la Convention.

L'article 5 garantit, quant à lui, aux représentants des organisations d'aide en cas de catastrophe les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, y compris l'immunité en matière d'arrestation et

de détention, ainsi que l'exonération d'impôts et de taxes. Par ailleurs, il prévoit l'agrément rapide ou l'exemption d'agrément des équipements de télécommunication amenés sur le territoire de l'État Partie demandeur.

II. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ETATS MEMBRES : LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE LA CONVENTION

A. UN OBSTACLE JURIDIQUE À L'APPLICATION DE LA CONVENTION

La Convention de Tampere définit un cadre général de coopération entre Etats pour améliorer la qualité et l'efficacité de leurs réponses aux catastrophes. Elle n'appelle, d'après l'étude d'impact, aucune modification du droit interne.

La France n'a pas cependant pas été en mesure d'adhérer à la Convention pendant la période d'ouverture à la signature de juin 1998 à juin 2003 pour des raisons tenant à la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres dans les domaines couverts par la Convention.

La Commission européenne a constaté que la Convention de Tampere couvrait à la fois des domaines communautarisés (à l'article 9 relatif aux obstacles réglementaires) et des domaines de compétence partagée.

De ce fait, les Etats de la Communauté européenne ne pouvaient appliquer entièrement cette Convention que si la Communauté européenne y était partie. Or, dans sa rédaction initiale, la Convention ne permettait pas l'adhésion de la Communauté : l'article 12 prévoyait uniquement l'adhésion des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union Internationale des Télécommunications.

B. UNE SOLUTION PROVISOIRE

La Commission a élaboré une solution, arrêtée le 16 décembre 2002 au sein du Groupe de travail du Conseil Télécommunications de l'Union, prévoyant l'adhésion des Etats membres avec introduction d'une réserve, puis amendement de la convention pour permettre une adhésion de la Communauté.

Cette réserve est rédigée comme suit : « *Dans la mesure où certaines dispositions de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets de catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophes (« la Convention ») appartiennent au domaine de responsabilité de la Communauté européenne, la mise en œuvre de la Convention par [nom de l'Etat membre de l'UE] devra se faire en accord avec les procédures de cette organisation internationale.* » Elle doit être retirée une fois l'adhésion de la Communauté réalisée, après amendement de la Convention.

Ce dispositif a permis au Danemark, au Royaume Uni et à la Suède de déposer leur signature ou de la confirmer avant la fin de la période d'ouverture à la signature de la Convention.

CONCLUSION

L'adhésion à cette Convention permet à la France de participer pleinement au dispositif multilatéral mis en place pour l'atténuation des effets de catastrophe et la gestion des opérations de secours et d'en bénéficier le cas échéant.

Elle lui permet également de rejoindre ses partenaires européens, alors que dix-sept d'entre eux sont déjà Parties à la Convention de Tampere.

En conséquence, votre Commission vous recommande l'adhésion du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 18 juillet 2007.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a **adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.**

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée 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, adoptée à Tampere le 18 juin 1998 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 298 (2006-2007).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

1. Etat de droit existant

La France n'a pas été en mesure d'adhérer à la Convention pendant la période d'ouverture à signature (du 22 juin 1998 au 21 juin 2003). Elle a jugé en effet nécessaire d'attendre au préalable la résolution d'un problème concernant les Etats Membres de l'Union européenne que la Commission européenne avait identifié après l'adoption de la Convention au moment où certains Etats Membres souhaitaient y adhérer.

La Commission européenne a constaté en effet que la Convention de Tampere présentait la particularité de couvrir à la fois des domaines relevant exclusivement de la compétence communautaire (essentiellement couverts par l'article 9 relatif aux obstacles réglementaires) et des domaines de compétence partagée. De ce fait, les Etats de la Communauté européenne ne pouvaient s'engager pour la Communauté et ne pouvaient appliquer entièrement cette Convention que si la Communauté européenne en était partie. Or, la rédaction initiale arrêtée en juin 1998 ne permettait pas l'adhésion d'une entité telle que la Communauté : l'article 12 prévoyait uniquement l'adhésion des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union Internationale des Télécommunications. Pour surmonter cet obstacle, il convenait d'amender la Convention ce qui nécessitait que la Convention elle-même soit déjà entrée en vigueur (article 13).

Au terme de plusieurs années de réflexion, la Commission est parvenue à élaborer une solution juridiquement satisfaisante en deux étapes : adhésion des Etats membres avec introduction d'une réserve, puis amendement de la convention pour permettre une adhésion de la Communauté. Cette solution, à laquelle la France a souscrit, a été arrêtée le 16 décembre 2002 au sein du Groupe de travail du Conseil Télécommunications de l'Union.

Elle s'articulait autour du dispositif suivant :

- Dans un premier temps, lors de chaque signature ou adhésion par un Etat membre, introduction d'une réserve (conformément à l'article 14 de la Convention) indiquant :

« Dans la mesure où certaines dispositions de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets de catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophes (« la Convention ») appartiennent au domaine de responsabilité de la Communauté européenne, la mise en œuvre de la Convention par [nom de l'Etat membre de l'UE] devra se faire en accord avec les procédures de cette organisation internationale. »

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Texte anglais : “To the extent to which certain provisions of the Tampere Convention on the Provisions of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations fall within the area of responsibility of the European Community, the full implementation of the Convention by [name of the Member State] has to be done in accordance with the procedures of this international organisation.”

- Dans un deuxième temps, négociation et adoption d'un amendement à la Convention après son entrée en vigueur afin de permettre l'adhésion de la Communauté européenne.
- Enfin, au terme de l'adhésion de la Communauté européenne, négociée par la Commission sur mandat du comité de l'article 133 du Traité de l'Union Européenne, retrait des réserves et application intégrale de la Convention par les Etats membres.

Ce dispositif a permis au Danemark, au Royaume Uni et à la Suède de déposer leur signature ou de la confirmer avant la date limite du 21 juin 2003.

2. Bénéfices escomptés en matière :

➤ D'intérêt général :

L'adhésion à cette Convention permet à la France de participer pleinement au dispositif multilatéral mis en place pour l'atténuation des effets de catastrophe et la gestion des opérations de secours et d'en bénéficier le cas échéant. Elle lui permet également de rejoindre ses partenaires européens, alors que dix-sept d'entre eux sont déjà Parties à la Convention de Tampere.

➤ D'incidences financières

La Convention de Tampere fait obligation à un Etat demandeur d'aide d'établir par écrit, avant l'arrivée de l'assistance en matière de télécommunications dans une zone sinistrée, le montant des droits ou des coûts qui devront lui être remboursés. Elle offre ainsi un cadre juridique clair et garantit une plus grande transparence en la matière.

➤ De meilleure gestion et de plus grande adaptabilité

Le dispositif de Tampere permettrait d'intervenir plus rapidement dans la gestion des catastrophes et des opérations de secours. Il offrirait la possibilité aux personnels français engagés dans une opération de secours à l'étranger de mettre plus facilement sur pied un système de télécommunication d'urgence (attribution de fréquences, téléphones satellitaires, messagerie...). A terme, l'intérêt pour la France d'une adhésion définitive et opérationnelle est de permettre une mise en œuvre très rapide des aides. En effet, les difficultés inhérentes à ce genre d'opération seront en principe résolues à l'avance lorsque les accords bilatéraux ou multilatéraux permanents définissant les conditions des aides seront établis. En

sus de l'effet politique positif lors de la signature des accords bilatéraux et multilatéraux et de l'action humanitaire en cas de catastrophe, les aides peuvent faciliter la présence des fournisseurs français d'équipement ou de services, et de présenter leur offre industrielle.

➤ De simplification des textes

La Convention elle-même fixe un cadre juridique pour toute intervention en cas de catastrophe afin de simplifier au maximum l'organisation de l'assistance.

3. Conséquences en droit interne

L'adhésion à cette convention n'entraînera aucune modification de notre législation interne.