

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission de l'équipement,
de l'urbanisme, de l'énergie et
des transports terrestres
et maritimes

N° 138-2021

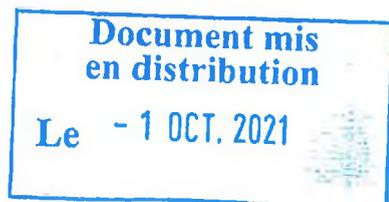
Papeete, le - 1 OCT. 2021

RAPPORT

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française
sur le projet de loi autorisant la ratification de la
convention portant création de l'Organisation
internationale pour les aides à la navigation maritime,

présenté au nom de la commission de l'équipement, de
l'urbanisme, de l'énergie et des transports terrestres et
maritimes,

par Madame la représentante Joséphine TEAKAROTU



Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 783/DIRAJ du 17 août 2021 le Haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime.

Le présent projet de loi soumis à l'approbation de l'assemblée de Polynésie française se compose d'un article unique qui autorise la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation (ensemble une annexe), signée à Paris le 27 janvier 2021.

Ladite convention composée de 22 articles et d'une annexe résulte de la volonté de l'association internationale de signalisation maritime (AISM) de faire évoluer ses statuts vers ceux d'une organisation intergouvernementale compte tenu du développement de son action internationale et de sa contribution aux travaux de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation hydrographique internationale.

I) Présentation de l'association internationale de signalisation maritime (AISM)

L'AISM dont le siège social est situé en France à Saint-Germain-en-Laye a pour objet d'homogénéiser et d'améliorer la qualité du balisage maritime. Elle a été créée en 1957 et compte actuellement 308 membres, Etats et entreprises confondus.

La signalisation maritime constitue le premier moyen d'assurer la sécurité des hommes et des marchandises et d'éviter les pollutions maritimes. En tant qu'organisation technique consultative, elle poursuit ses objectifs, d'une part, en encourageant et facilitant l'adoption de normes aussi exigeantes que possible pour les aides à la navigation maritime, et, d'autre part, par la coopération internationale et l'échange d'informations entre gouvernements et organisations intergouvernementales.

En outre, l'AIMS dispose d'une compétence pour tous types d'aides à la navigation, visuelles, radioélectriques, systèmes de trafic maritime, systèmes d'identification. Elle émet des recommandations en matière de signalisation maritime. En 1980, cette association fait adopter le système de balisage normalisé dit AISM.

Composée de quatre commissions techniques permanentes qui se réunissent sur divers thèmes, l'AIMS a pour principales missions : la normalisation des systèmes de balisage (avec 2 systèmes selon les régions A et B)¹ ; l'intégration d'une nouvelle « *marque d'urgence de nouvelle épave* » - Les marques de balisage désignent l'ensemble des marques ou balises fixes ou flottantes placées en mer ou à terre indiquant aux navires les dangers - et enfin le développement du système automatique d'identification des navires (AIS)².

Elle a étendu son action à l'ensemble des aides à la navigation, y compris la définition et le fonctionnement des rails de navigation, la définition et le fonctionnement des systèmes de gestion du trafic maritime (VTS), mais aussi à l'étude des systèmes dédiés à l'amélioration de la sécurité et de l'efficacité de la navigation maritime (e-navigation).

En définitive, la transformation de l'AIMS en organisation internationale permettra ainsi de mieux servir ses objectifs de renforcement de la coopération internationale, notamment en encourageant une coopération technique dans les aspects du développement et du transfert de technologies afférentes aux aides à la navigation maritime.

II) Transformation de l'AIMS en organisation internationale

La volonté de transformer l'AIMS en organisation internationale a été officialisée lors de son assemblée générale le 27 mai 2014 à La Corogne (Espagne), avec le soutien de la France. Puis a formellement été lancé lors de la première conférence diplomatique préparatoire tenue à Paris les 18 et 19 avril 2017. Trois ans plus tard, la conférence de Kuala Lumpur (25-28 février 2020) a adopté le projet de convention visant à transformer l'AIMS en organisation internationale et a vu 50 délégations, dont la France, signer l'Acte final de cette conférence.

La présente convention crée l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime, laquelle fait évoluer le statut de l'AIMS d'une association loi 1901 en une organisation intergouvernementale, instituée en vertu du droit international public. Elle permet ainsi à l'association de disposer d'une personnalité juridique internationale et de la capacité juridique nécessaire à la mise en œuvre de ses objectifs, à savoir encourager et faciliter l'adoption généralisée de normes en matière d'aides à la navigation maritime, institutionnaliser son expertise en tant qu'organisation représentante des intérêts des Etats côtiers et renforcer le multilatéralisme dans le domaine maritime.

III) Présentation de la convention

La convention annexée au présent projet de loi est constituée d'un préambule, de 22 articles et d'une annexe relative aux dispositions transitoires. Les articles 1^{ers} à 14 définissent le rôle, les objectifs et le fonctionnement de l'Organisation internationale et les articles 15 à 22 constituent les dispositions finales et fixent le cadre juridique de la convention. La convention entrera en vigueur 90 jours après le dépôt du trentième instrument de ratification.

Le préambule rappelle la genèse et le rôle de l'AIMS dans l'amélioration de la sécurité maritime marquant ainsi la transition de l'association en organisation internationale. Il vise les principaux textes ayant trait au droit de la mer et à la sécurité maritime et affirme le rôle prépondérant des organisations internationales dans le travail d'harmonisation des aides à la navigation maritime au service de la communauté maritime et de la protection de l'environnement.

L'article 1 créé l'organisation internationale pour les aides à la navigation dont les missions sont en continuité de celles de l'association AISM. Cette organisation, dont le siège est fixé en France, est destinée à être saisie à caractère consultatif et technique pour les aides à la navigation maritime.

¹Il est à noter que la Polynésie française et la France sont dans la zone A ;

² L'AIS est un système d'échanges automatisés de messages entre navires par radio VHF qui permet aux navires et aux systèmes de surveillance de trafic (en Polynésie française le JRCC), de connaître l'identité, le statut, la position et la route des navires se situant dans la zone de navigation.

C'est dès 1961 que l'AIMS fut reconnue et consultée par l'OMI, l'agence des nations unies responsable de la sécurité et de la sûreté de la navigation maritime internationale et de la prévention de la pollution par les navires pour les questions techniques relatives notamment aux aides à la navigation maritime.

L'article 2 définit les expressions : « aide à la navigation maritime », « Etat membre », « membre associé », et « membre affilié ». Ainsi, le terme « aide à la navigation maritime », qui reprend les exigences de la convention SOLAS, désigne un dispositif, un système ou un service externe à un navire, conçu et utilisé pour accroître la sécurité et l'efficacité de la navigation des navires individuels ainsi que du trafic maritime.

Puis, l'article distingue selon un triptyque de catégorie de membre qui sont : les Etats membres, les membres associés et les membres affiliés. Les « Etats membres » sont les Etats qui ont consenti à être liés à la Convention, tandis que les « membres associés » sont soit les territoires ou groupes de territoire dont les relations internationales relèvent de la responsabilité d'un Etat membre soit les membres de l'association internationale de signalisation maritime. Enfin, les « membres affiliés » sont les fabricants et les distributeurs d'équipement d'aide à la navigation maritime.

À la lecture de la définition d'Etat membre, la France sera liée à la nouvelle organisation par la convention, et la Polynésie française pourrait être assimilée à membre associé puisque ce terme désigne un territoire dont les relations internationales relèvent de la responsabilité d'un Etat membre (la France), et pour lequel celui-ci a sollicité l'accès au statut de membre approuvé par l'Assemblée générale. Si elle en exprime la volonté, et conformément à la procédure fixée à l'article 5 de la convention, la Polynésie française pourrait être membre associée de la nouvelle organisation. Il reviendra à l'Etat Français, en sa qualité d'Etat membre, de notifier au secrétaire général de l'organisation, qu'il sollicite le statut de membre associé au bénéfice de la collectivité.

Il convient de préciser que les membres associés peuvent proposer des recommandations à l'organisation (article 4) ; échanger avec l'organisation sur toutes évolutions ou informations nécessaires (article 4) ; entretenir des relations de travail avec les organisations internationales, les Etats membres et les membres affiliés (article 4) ; assister aux sessions de l'assemblée générale (article 7) et être tenus au courant des activités de l'organisation par le secrétariat de l'organisation (article 10).

En revanche, en accord avec les dispositions du droit international public, la qualité de membre associé ne permet pas, d'une part, d'avoir le droit de proposer des amendements puisque cette possibilité n'est offerte qu'aux Etats contractants qui ont qualité pour agir internationalement, et d'autre part d'avoir le droit de vote puisque ce droit revient qu'aux seuls Etats signataires.

Aussi, il est regrettable qu'un membre associé, comme pourrait le devenir la collectivité, dépourvu du droit de vote au sein de l'organisation, soit obligé de contribuer au financement de l'organisation (article 13).

L'article 3 fixe les buts et objectifs de l'organisation, la volonté étant de rassembler les gouvernements et les organisations par la réglementation, la fourniture, l'entretien ou l'exploitation des aides à la navigation. Les objectifs de la nouvelle organisation internationale sont au nombre de 4, dont les principaux sont de renforcer la circulation des navires par des moyens sûrs et efficaces, et ainsi protéger l'environnement marin ; fixer les normes pour les aides à la navigation maritime.

La création de cette organisation internationale met ainsi en lumière l'impérieuse nécessité de la sécurité maritime qui permet de protéger l'environnement au travers de la mise en place d'aides à la navigation sur le domaine public maritime par des dispositifs physiques, fixes ou flottants, ou immatériels qui contribuent à sécuriser et à faciliter la circulation des navires à l'écart des dangers, ainsi qu'à identifier les routes de navigation maritime.

En liminaire, ces exigences de sécurité maritime pour la mise en place d'aides à la navigation sont issues de la Convention SOLAS (règle 13 du chapitre V) qui dispose que les gouvernements contractants doivent assurer l'installation et l'entretien d'aides à la navigation lorsque ces mesures se justifient par l'intensité de la navigation dans la zone maritime relevant de leur souveraineté. Dès lors, par souci d'uniformité, les gouvernements contractants s'engagent à tenir compte des recommandations et directives internationales lorsqu'ils mettent en place des aides à la navigation. Ces exigences de sécurité maritime sont également issues de la Convention COLREG qui met en œuvre au travers de différentes règles l'exigence d'une signalisation maritime traduisant également de l'importance de la mise en place d'aides à la navigation.

De ces exigences découle en droit interne les dispositions du code des transports, ainsi que les dispositions de ses règlements d'application issues du décret n°2017-1653 du 30 novembre 2017 modifié relatif à la signalisation maritime. À ce propos, les recommandations et directives internationales sont majoritairement issues de la doctrine de l'AIMS, qui a d'ailleurs été saisi pour avis lors de l'introduction dans l'ordonnancement juridique métropolitain du décret n°2017-1653 du 30 novembre 2017 et de son arrêté d'application.

C'est en application de ses compétences en matière de règles de police et de la sécurité de la circulation et de la navigation maritime au-delà des eaux intérieures (article 14 9° LOPF³) que l'Etat a étendu en Polynésie française ce décret. À noter que la Polynésie française est compétente en matière de sécurité de la navigation et de la circulation maritime dans les eaux intérieures (article 90 11° LOPF).

En outre, la construction et l'entretien des ouvrages de signalisation maritime à caractère national, général et local en Polynésie française relèvent, hors circonscription portuaire, de la direction de l'équipement et plus particulièrement l'arrondissement maritime. Dans la circonscription portuaire, ces missions relèvent du Port autonome de Papeete.

Il importe de noter également que les règles de signalisation maritime combinent des dispositions touchant à la sécurité maritime, mais également à la gestion du domaine public maritime, de par la localisation et l'installation des aides à la navigation sur le domaine public maritime. En application de l'article 47 de la LOPF, l'article 3 de la délibération n°2004-34 APF du 12 février 2004 modifiée dispose que le domaine public artificiel de la Polynésie française comprend notamment, le domaine public maritime composé des « ports avec leurs dépendances, (...) ainsi que tous les ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation maritime, phares, fanaux, sémaphores et feux flottants, balises, bouées et amers ». Cette insertion dans le domaine public maritime artificiel traduit également le besoin de la collectivité de promouvoir, entretenir et protéger les aides à la navigation maritime.

Enfin, il semble opportun de préciser dès à présent que les dispositions qui seront prises par la convention visent également à protéger l'environnement marin. En effet, comme indiqué précédemment, l'AIMS n'a eu de cesse de vouloir protéger l'environnement marin dans ses préconisations sur des systèmes de balisage efficace pour guider au mieux les navires. Au travers des productions de cette association, et par ricochet avec celles de l'OMI, les enjeux de protection de l'environnement sont pris en compte. A ce titre, il convient de préciser que les travaux de l'AIMS et de l'OMI ont menés à des actions au profit des systèmes dédiés à l'amélioration de la sécurité et de l'efficacité de la navigation maritime au travers de la « e-navigation ».

La e-navigation est définie par l'OMI (organisation maritime internationale) comme « *la collecte, l'intégration, l'échange, la présentation et l'analyse harmonisés d'informations marines à bord et à terre par des moyens électroniques afin d'améliorer la navigation de poste à poste et les services connexes pour la sûreté et la sécurité en mer et la protection de l'environnement marin* ». L'OMI considère que « *la navigation électronique pourrait être utilisée comme cadre à l'harmonisation des systèmes d'information maritime et permettre leur interopérabilité, afin d'améliorer la sécurité de la navigation et des opérations* ». Ainsi, les travaux menés par l'OMI ont conduit à l'identification des besoins spécifiques des utilisateurs et des solutions potentielles de la e-navigation qui vise notamment à intégrer et présenter des informations disponibles dans des affichages graphiques reçus via des équipements de communication.

Dès lors, le concept de « e-navigation » reposant sur l'accès universel et permanent à des informations nautiques consolidées représente un enjeu aussi bien en termes de sécurité maritime, pollutions et protection de l'environnement qui pourrait conduire pour la Polynésie française à la sécurisation et à la prévention des échouements qu'à connu la collectivité ces dernières années. Pour la Polynésie française, cette technologie associée à des systèmes de balisage physique ou virtuel plus efficaces pourraient prévenir certains événements de mer.

L'article 4 fixe les fonctions de l'organisation, qui élabore et diffuse des normes non contraignantes (sous divers formats), l'examen de diverses normes soumis par les Etats membres, les membres associés, les membres affiliés, les organisations intergouvernementales, les institutions spécialisées des nations unies ; la mise en place de mécanisme de consultation et d'échange d'informations qui concerne le sujet ; la mise en place de relation de travail entre les membres ; l'assistance (technique, organisationnelle...) dans le domaine des aides à la navigation maritime et diverses règles de relations.

³ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

À ce propos, contrairement au droit contraignant, le droit non contraignant fait référence à des textes au caractère non obligatoire, mais ayant une valeur morale, symbolique ou politique. Il peut s'agir de chartes, accords, principes ou déclarations. Cependant, ces normes peuvent avoir une influence considérable sur la vie internationale parce que les Etats peuvent accepter de les appliquer s'ils considèrent qu'elles expriment un consensus sur les normes qui devraient guider leur comportement. Une telle acceptation et le respect de règles non-obligatoires peuvent conduire à la création d'un droit coutumier, qui devient alors obligatoire.

L'article 5 de la convention annexée consacre la composition de l'organisation (Etats membres, membres associés et membres affiliés) et fixe la procédure à suivre pour qu'un Etat membre sollicite qu'un de ses territoires puissent avoir le statut d'associé.

L'article 6 de la convention annexée liste les organes de l'organisation qui sont l'assemblée générale, le conseil, les comités et les organes subsidiaires nécessaires pour appuyer les activités de l'organisation et le secrétariat. En outre, l'organisation est dotée d'un président et d'un vice-président qui préside l'assemblée générale et le conseil.

Les articles 7 à 10 de la convention fixent les missions des organes de la nouvelle organisation. Il sera tout particulièrement relevé :

- L'assemblée générale (**article 7**) est l'organe décisionnel de l'organisation. Les sessions régulières de l'assemblée générale auront lieu tous les 3 ans. Cet organe est notamment chargé d'étudier les rapports et les propositions transmises par tout Etat membre, le conseil ou le secrétaire général, il approuve les normes et les accords conclus avec les Etats et les organisations internationales, fait des recommandations sur les sujets relevant du but et des objectifs de l'organisation, et prend des décisions sur toute autre question relevant du but et des objectifs de l'organisation.
- Le conseil (**article 8**) est l'organe exécutif de l'organisation et est responsable de la direction de ses activités. Le conseil se réunit au moins une fois par an. Il est notamment chargé d'approuver les recommandations, lignes directrices, manuels et autres documents pertinents.
- Les comités et les organes subsidiaires (**article 9**) sont notamment chargés de préparer et passer en revue les normes, les recommandations, les lignes directrices, les manuels et les autres documents pertinents identifiés dans les programmes de travail.

Enfin, les **articles 11 à 22** sont relatifs au fonctionnement courant de l'organisation : **l'article 11** fixe la procédure du droit de vote ; **l'article 12** liste les langues étrangères officielles de l'organisation ; **l'article 13** prévoit le financement de l'organisation, avec pour seul bémol la réserve émise pour les membres associés qui doivent participer au financement de l'organisation ; **l'article 14** est relatif à la reconnaissance pour l'organisation d'une personnalité juridique internationale et la capacité d'effectuer certains types d'actes ; **l'article 15** traite de la procédure d'amendement ; **l'article 16** énonce que la convention n'admet aucune réserve, ce qui se traduit en droit international par l'impossibilité pour les Etats signataires d'exclure ou modifier certaines dispositions de la convention ; **l'article 17** fixe l'objectif de prévenir tout différend de l'interprétation de la convention en privilégiant au préalable les voies de consultations et négociations entre les Etats membres ou tout autre moyen convenu ; **l'article 18** est relatif à la signature, ratification, acceptation, approbation et adhésion à la convention (pour rappel, la convention a été signée le 27 janvier 2021 et demeure ouverte à la signature jusqu'au 26 janvier 2022) ; **l'article 19** prévoit que la France est le dépositaire de la convention, ce qui signifie que l'organisation internationale est confiée à la France ; **l'article 20** est relatif à l'entrée en vigueur de la convention pour les Etats membres ; **l'article 21** est relatif au retrait de la convention d'un Etat membre et enfin **l'article 22** dispose la possibilité de mettre fin à la convention par un vote de l'assemblée générale.

Il importe de relever que la convention fixe dans une annexe des dispositions transitoires visant à faciliter la transition de l'association internationale de signalisation maritime vers la nouvelle organisation ainsi qu'à garantir la continuité des efforts internationaux pour élaborer, améliorer et harmoniser les aides à la navigation maritime.

IV) Impact et propositions du gouvernement

Eu égard le 3° de l'article 14 de la LOPF, ce projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'organisation internationale pour les aides à la navigation est en accord avec les dispositions de la LOPF qui accordent aux autorités de l'Etat la compétence en matière de politique étrangère. L'Etat est donc intervenu, au travers de ce projet, dans son domaine de compétence réservé.

Par ailleurs, le projet de loi n'aura pas d'incidence directe sur l'exercice par la Polynésie française de ses compétences puisque, comme développé précédemment, ce projet de loi est relatif à la création d'une organisation internationale ayant un rôle consultatif et technique.

Pour autant, les normes édictées par l'organisation, qui ont pour objectif principal de mettre en place des dispositifs relatifs à la signalisation maritime tout en préservant l'environnement, même si elles sont de nature non contraignantes, devront être adaptées en raison de la compétence de la Polynésie française en matière de droit de l'environnement, de sécurité de la circulation et de la navigation dans les eaux intérieures et compte tenu des droits qu'elle exerce sur son domaine public maritime.

À ce titre, les dispositions qui seront prises au niveau international par cette organisation pourront être mises en œuvre et être appliquées en Polynésie française. Il pourrait être opportun de proposer à l'Etat français d'initier la reconnaissance de la Polynésie française en tant que membre associé de cette organisation afin qu'un représentant de la collectivité puisse y siéger et ainsi veiller au strict respect de ses compétences, comme à la bonne coordination des dispositifs de signalisation maritime.

*
* *

Au regard de ces éléments, la commission de l'équipement, de l'urbanisme, de l'énergie et des transports terrestres et maritimes, réunie le 30 septembre 2021, propose à l'assemblée de la Polynésie française d'émettre un avis favorable au projet d'ordonnance présenté sous réserve que la Polynésie française ait le statut de membre associé.

LA RAPPORTEURE

Joséphine TEAKAROTU

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

AVIS N°

A/APF

DU

sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° 783/DIRAJ du 17 août 2021 du Haut-commissaire de la République en Polynésie française soumettant à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française un projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime ;

Vu la lettre n° /2021/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission de l'équipement, de l'urbanisme, de l'énergie et des transports terrestres et maritimes ;

Dans sa séance du

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

Le projet de loi autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime recueille un *avis favorable* de l'assemblée de la Polynésie française sous réserve que la Polynésie française ait le statut de membre associé.

En effet, dans la mesure où la Polynésie française est compétente en matière de droit de l'environnement, de sécurité de la circulation et de la navigation dans les eaux intérieures ainsi que les droits qu'elle exerce sur son domaine public maritime, les normes édictées par l'organisation internationale pour les aides à la navigation devront nécessairement être adaptées.

À ce titre, la reconnaissance de la Polynésie française en tant que membre associé de cette organisation permettra qu'un représentant de la collectivité puisse y siéger et ainsi veiller au strict respect de ses compétences, comme à la bonne coordination des dispositifs de signalisation maritime.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la Polynésie française et transmis, accompagné de son rapport de présentation, au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.

La secrétaire,

Béatrice LUCAS

Le Président,

Gaston TONG SANG