

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant la loi du 1^{er} mars 1888 ayant pour objet d'interdire aux étrangers la pêche dans les eaux territoriales françaises,*

Par M. Léon JOZEAU-MARIGNÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *président* ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, *vice-présidents* ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, *secrétaires* : Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 309, 468 et in-8° 67.

Sénat : 22 (1967-1968).

Pêche maritime. — Eaux territoriales - Mer (droit de la).

Mesdames, Messieurs,

La haute mer n'est la propriété d'aucun Etat et échappe à toute compétence territoriale. Ce principe, admis depuis le xvii^e siècle sur l'impulsion du hollandais Grotius, y exclut toute limitation du droit de pêche, les Etats n'ayant la faculté de réglementer celui-ci que dans leurs eaux territoriales, c'est-à-dire dans la zone éloignée de la côte de moins de 3 milles marins.

La définition de la mer territoriale, à l'origine de laquelle on trouve un autre hollandais, Bynkershoek, a été fixée au xviii^e siècle en fonction de la portée des canons à cette époque : *ibi finitur terræ dominium, ubi finitur armorum vis*.

La mer territoriale se caractérise aujourd'hui par sa tendance progressive à l'extension : certains Etats en ont porté la limite à 4 milles marins (Pays scandinaves), à 6 milles marins (Espagne, Portugal, Maroc, Yougoslavie), à 9 milles marins (Mexique) et même à 12 milles marins (U. R. S. S., Chine populaire, Roumanie, Bulgarie, pays arabes, Islande).

La plupart des Etats ont conservé la limite traditionnelle des 3 milles, en l'assortissant, toutefois, d'une notion nouvelle : celle de *zone contiguë*, cette zone comprenant l'espace maritime qui s'étend au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale jusqu'à une certaine distance en direction du large.

Contrairement à la mer territoriale, qui, comme son nom l'indique, est partie intégrante du territoire de chaque Etat, la zone contiguë continue à faire partie de la haute mer, et l'Etat côtier n'y exerce pas sa souveraineté ; il y détient cependant certaines compétences limitées, en matière de sécurité, de surveillance douanière, et de conservation des richesses de la mer.

Une autre extension est recherchée en fonction de l'existence du plateau continental, sorte de socle sur lequel reposent les continents, la bordure immergée du littoral s'inclinant doucement jusqu'au bord de la plate-forme avant de tomber en pente raide vers le fond de la haute mer. C'est sur ce plateau continental que vivent la plupart des espèces animales dont il importe d'assurer la protection.

Il n'a, malheureusement, pas été possible de parvenir en matière de pêche à une définition juridique internationalement reconnue. La plupart des Etats reconnaissent que la mer territoriale et la zone contiguë ne sauraient, ensemble, excéder 12 milles marins à partir de la côte ; certains Etats sud-américains, en revanche, n'hésitent pas à réclamer des droits sur des parties de la haute mer allant jusqu'à 200 milles marins de leurs côtes.

Deux conférences ont été réunies sur ce problème à Genève en 1958 et 1960 à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies.

La première a mis au point une convention réglant le problème du point de départ de la mer territoriale. En effet, s'il n'y a pas de difficulté quand la côte est rectiligne, la délimitation de la mer territoriale s'effectuant alors parallèlement à celle-ci, il n'en est pas de même lorsque la côte est découpée. Dans cette hypothèse, la pratique tendait à inclure dans la mer territoriale les baies dont l'ouverture ne dépasse pas 10 milles, ainsi que certaines baies, qualifiées de « baies historiques », telles celles de Cancale ou de Granville, où la souveraineté de l'Etat riverain résulte d'un usage continu et incontesté.

C'est cette pratique qui a été considérablement étendue par l'article 4 de la Convention de Genève du 29 avril 1958, qui est ainsi rédigé :

« 1. Dans les régions où la ligne côtière présente de profondes échancrures et indentations, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, la méthode des lignes de base droites reliant des points appropriés peut être adoptée pour le tracé de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale.

« 2. — Le tracé de ces lignes de base ne doit pas s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte et les étendues de mer situées en deçà de ces lignes doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures.

« 3. — Les lignes de base ne sont pas tirées vers ou à partir des éminences découvertes à marée basse, à moins que des phares ou des installations similaires se trouvant en permanence au-dessus du niveau de la mer n'aient été construits sur ces éminences.

« 4. — Dans les cas où la méthode des lignes de base droites s'appliquent conformément aux dispositions du paragraphe 1, il peut être tenu compte, pour la détermination de certaines lignes de base, des intérêts économiques propres à la région considérée et dont la réalité et l'importance sont clairement attestées par un long usage.

« 5. — Le système des lignes de base droites ne peut être appliqué par un Etat de manière à couper de la haute mer la mer territoriale d'un autre Etat.

« 6. — L'Etat riverain doit indiquer clairement les lignes de base droites sur des cartes marines, en assurant à celles-ci une publicité suffisante. »

D'autre part, peuvent désormais être incluses dans la mer territoriale les baies dont l'ouverture n'excède pas 24 milles.

En revanche, il n'a pas été possible d'aboutir à un accord au sujet de l'étendue de la mer territoriale et de la zone contiguë. Au cours de la seconde conférence, réunie en 1960, il n'a manqué qu'une seule voix pour l'adoption, à la majorité des deux tiers, d'une proposition des États-Unis et du Canada tendant à fixer à 6 milles marins la limite des eaux territoriales et à 6 milles marins au-delà de cette limite celle de la zone contiguë.

C'est à la suite de cet échec qu'a été élaborée la convention de Londres s'appliquant aux côtes de l'océan Atlantique, de la mer du Nord et de la Manche, et signée le 9 mars 1964 par la plupart des pays intéressés : Allemagne fédérale, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Pays-Bas, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Grande-Bretagne, Suède, seules l'Islande, la Norvège et la Suisse ayant refusé de s'y associer.

Sans pour autant modifier la largeur de la mer territoriale, qui reste fixée à 3 milles, la Convention s'inspire néanmoins des propositions formulées à la Conférence de Genève de 1960 et prévoit que chaque Etat signataire a le droit de créer deux zones d'une largeur de 6 milles : dans la première, l'Etat riverain jouit d'un droit exclusif de pêche, sauf arrangements de voisinage, et sous réserve de dispositions transitoires au profit des pêcheurs des pays signataires de la Convention ayant habituellement pratiqué la pêche dans cette zone ; dans la seconde, le droit de pêche ne peut être exercé que par l'Etat riverain et les autres Etats signataires de la Convention de Londres dont les ressortissants ont habituellement pratiqué la pêche dans ladite zone entre le 1^{er} janvier 1953 et le 31 décembre 1962, à la condition qu'ils se limitent aux lieux de pêche ainsi qu'aux espèces et aux quantités de poissons qu'ils avaient l'habitude d'exploiter. En outre, une réglementation de la pêche peut être élaborée par l'Etat riverain sous réserve qu'il n'y ait pas de discrimination entre nationaux et étrangers. Il est précisé, enfin, que la Convention ne déroge pas aux régimes particuliers entre Etats membres de la Communauté économique européenne et, d'autre part, entre la France et la Grande-Bretagne en ce qui concerne la baie de Granville et les îles des Minquiers et des Ecrehous.

Le régime élaboré par la Convention de Londres a déjà été mis en vigueur par la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark, le Portugal et l'Espagne ; les Etats-Unis, sans être partie à l'accord, ont adopté un système comparable.

En France, le décret n° 67-471 du 7 juin 1967 a introduit dans notre droit interne les principes de la Convention de Londres, en modifiant la loi du 1^{er} mars 1888 interdisant la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales françaises.

Ce décret est ainsi rédigé :

« *Art. premier.* — L'article premier de la loi susvisée du 1^{er} mars 1888 est abrogé et remplacé par les dispositions réglementaires des articles 2 à 4 ci-après .

« *Art. 2.* — La pêche est interdite aux navires étrangers dans une zone de 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale, dont le tracé est déterminé par décret.

« Cette zone ne comprendra aucune partie de la mer située au-delà d'une ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches de la laisse de basse mer des côtes françaises et de celle des côtes des pays étrangers qui font face aux côtes françaises ou qui leur sont limitrophes.

« *Art. 3.* — Par dérogation aux dispositions de l'article 2 ci-dessus, des décrets fixeront les conditions dans lesquelles des droits de pêche pourront être accordés aux navires étrangers dans la zone définie audit article 2.

« Ces décrets feront application des stipulations de la convention sur la pêche susvisée du 9 mars 1964, à l'égard des pays qui l'ont signée ou y ont adhéré.

« *Art. 4.* — Les navires étrangers visés à l'article précédent seront soumis à la réglementation française des pêches.

« *Art. 5.* — Des décrets pris sur le rapport du Ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer et du Ministre des Transports et contresignés par le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre des Armées fixeront la date d'entrée en vigueur du présent décret dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

« *Art. 6.* — Le présent décret entrera en vigueur en même temps que la loi modifiant les articles 2 et suivants de la loi susvisée du 1^{er} mars 1888.

« *Art. 7.* — Le Ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer, le Gardes des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre des Armées et le Ministre des Transports sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française. »

D'ores et déjà, un accord, publié au *Journal officiel* du 4 août 1967, a été conclu sur la base de ces principes entre la France et l'Espagne.

Aux termes de cet accord, la pêche est interdite aux ressortissants de l'autre pays dans la zone des 3 milles, sous réserve de mesures de tolérance près de la frontière. Dans la zone de 3 à 6 milles, elle est autorisée pendant une période transitoire d'une durée variable, selon les cas, mais qui ne peut aller au-delà du 31 décembre 1971. Dans la zone extérieure, de 6 à 12 milles, les

ressortissants français seront autorisés à pêcher de façon permanente jusqu'à la frontière portugaise, et les ressortissants espagnols jusqu'à la latitude de Belle-Ile.

En outre, bien que la Méditerranée soit exclue du champ d'application de la Convention de Londres, un droit de pêche est reconnu aux ressortissants français dans la zone de 6 à 12 milles jusqu'au Cap Creus et aux ressortissants espagnols jusqu'au Cap Leucate. Enfin, diverses mesures de réglementation de la pêche et de protection des espèces animales sont prévues.

Tout ceci a pu être effectué par décret, en vertu des pouvoirs que le Gouvernement tient de l'article 37 de la Constitution.

Seules n'ont pas pu être modifiées les dispositions sanctionnant de peines correctionnelles les infractions aux dispositions de la loi du 1^{er} mars 1888, ainsi complétée par décret.

Faute d'une telle modification, qui ne peut, conformément à l'article 34 de la Constitution, résulter que de la loi, et qui constitue l'objet même du présent projet, seule est actuellement sanctionnée la pêche dans les eaux territoriales, aucune peine ne pouvant frapper les étrangers pêchant dans la zone de 3 à 6 milles ou dans celle de 6 à 12 milles.

Le seul énoncé de cette situation suffit à souligner à quel résultat absurde conduit l'application littérale de certaines dispositions constitutionnelles, le législateur en étant réduit à sanctionner des dispositions à l'élaboration desquelles il n'a eu aucune part.

Compte tenu de l'urgente nécessité d'assurer la conservation des espèces animales par une stricte réglementation applicable tant aux nationaux qu'aux étrangers, et aussi de sauvegarder les intérêts de nos pêcheurs en butte, à proximité du territoire national, à la concurrence de ressortissants de pays non signataires de la Convention de Londres, votre Commission vous demande de voter le présent projet de loi.

Elle tient cependant à souligner que c'est au législateur qu'il appartient de fixer non seulement le montant des peines, mais encore leur incrimination, et que seules les violations des dispositions *actuelles* du décret du 7 juin 1967 seront passibles de sanctions pénales, toute modification de ces dispositions par voie réglementaire devant entraîner *ipso facto* le dépôt d'un projet de loi tendant à sanctionner pénalement les dispositions modifiées.

Sur la nature des pénalités ainsi étendues aux infractions commises dans la zone contiguë, votre Commission n'a aucune remarque particulière à formuler : notons simplement qu'en cas d'infraction, le capitaine est puni d'une amende de 4.000 à 40.000 F, légèrement plus élevée que dans le texte actuellement en vigueur, que — cette disposition restant inchangée — la destruction des engins prohibés doit être prononcée par le tribunal, qui peut également décider la confiscation du produit de la pêche, et que, enfin, les conditions de la récidive sont aggravées, celle-ci résultant d'une condamnation dans les cinq années ayant précédé l'infraction, au lieu de deux années dans le texte actuel.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.

Loi du 1^{er} mars 1888 ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales de France.

Art. 2.

(Modifié, loi du 28 mars 1928.)

Si le commandant d'un bateau étranger ou les hommes de son équipage sont surpris jetant des filets dans la partie réservée des eaux territoriales françaises, ou y exerçant la pêche d'une façon quelconque, le commandant est puni d'une amende de 3.600 F au moins et de 36.000 F au plus.

Art. 3.

(Modifié, loi du 28 mars 1928.)

En cas de récidive, la peine de l'amende prévue à l'article précédent, est portée au double ; en outre, la confiscation des engins et des produits de pêche est obligatoirement prononcée, et la vente en est faite dans les conditions prévues à l'article 6 de la présente loi.

Texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

L'article 2 de la loi modifiée du 1^{er} mars 1888 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. — Si le capitaine d'un navire étranger ou les hommes de son équipage exercent la pêche d'une façon quelconque en infraction aux dispositions des articles 2 et 3 du décret n° 67-451 du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux navires étrangers, le capitaine est puni d'une amende de 4.000 à 40.000 F.

« Le tribunal doit ordonner la destruction des engins prohibés. Il peut en outre ordonner la confiscation des produits de la pêche ou du prix de ces produits, lorsqu'ils ont été vendus en application de l'article 6, ainsi que des engins de pêche non prohibés.

« En cas de récidive, la peine d'amende prévue à l'alinéa premier peut être portée au double et un emprisonnement de quinze jours à trois mois peut être prononcé. Il y a récidive lorsque, dans les cinq années qui ont précédé l'infraction, le délinquant a été condamné en vertu de la présente loi ».

Art. 2.

L'article 3 et les alinéas 2 et 3 de l'article 6 de la loi du 1^{er} mars 1888 modifiée sont abrogés.

Propositions de la Commission.

Article premier.

Sans modification.

Art. 2.

Sans modification.

Texte en vigueur.

(Complété, loi du 16 avril 1933.)

• En outre, le commandant du navire délinquant est passible d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois.

Il y a récidive lorsque, dans les deux années précédant la constatation du délit, il a été rendu contre le contrevenant un jugement pour infraction à la présente loi.

Art. 6.

L'officier ou agent qui a conduit ou fait conduire le bateau dans un port français, le consigne entre les mains du service de l'inscription maritime, qui saisit les engins de pêche et les produits de la pêche trouvés à bord, quel qu'en soit le propriétaire. Les produits de la pêche sont vendus, sans délai, dans le port où le bateau a été conduit et dans les formes prescrites par l'article 42 de la loi du 15 avril 1829. Le prix en est consigné à la caisse des gens de mer jusqu'à l'issue du jugement.

Indépendamment de l'amende prévue dans les articles 2 et 3, le tribunal ordonne la destruction des engins prohibés et, s'il y a lieu, la confiscation des engins non prohibés et des produits de la pêche saisis sur le bateau ou de leur prix. Les engins non prohibés sont vendus.

Le produit de cette vente, ainsi que de celle des produits de la pêche, et le montant des amendes sont intégralement versés dans la caisse des invalides de la marine.

**Texte du projet de loi
adopté par l'Assemblée Nationale.**

Propositions de la Commission.

Art. 3.

La présente loi entrera en vigueur dans les départements et territoires d'outre-mer lors de la publication des décrets prévus à l'article 5 du décret n° 67-451 du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux navires étrangers.

Art. 3.

Sans modification.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article 2 de la loi modifiée du 1^{er} mars 1888 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. — Si le capitaine d'un navire étranger ou les hommes de son équipage exercent la pêche d'une façon quelconque en infraction aux dispositions des articles 2 et 3 du décret n° 67-451 du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux navires étrangers, le capitaine est puni d'une amende de 4.000 à 40.000 F.

« Le tribunal doit ordonner la destruction des engins prohibés. Il peut en outre ordonner la confiscation des produits de la pêche ou du prix de ces produits, lorsqu'ils ont été vendus en application de l'article 6, ainsi que des engins de pêche non prohibés.

« En cas de récidive, la peine d'amende prévue à l'alinéa premier peut être portée au double et un emprisonnement de quinze jours à trois mois peut être prononcé. Il y a récidive lorsque, dans les cinq années qui ont précédé l'infraction, le délinquant a été condamné en vertu de la présente loi. »

Art. 2.

L'article 3 et les alinéas 2 et 3 de l'article 6 de la loi du 1^{er} mars 1888 modifiée sont abrogés.

Art. 3.

La présente loi entrera en vigueur dans les départements et territoires d'outre-mer lors de la publication des décrets prévus à l'article 5 du décret n° 67-451 du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux navires étrangers.