

N° 132

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1992.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'exercice de la pêche et la protection des milieux aquatiques dans la partie du Doubs formant frontière entre les deux Etats (ensemble une annexe, un règlement d'application et une délibération),*

Par M. Jacques GOLLIET,

Senateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, *vice présidents*; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Xavier de Villepin, *secrétaires*; Jean Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniawski, André Rouviere, Jean Simonin, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 3039, 3098 et T.A. 758.

Sénat : 113 (1992-1993).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I - La nécessaire adaptation de l'exercice du droit de pêche sur cette partie du Doubs</b> .....	4
a. Une adaptation nécessaire du droit de pêche .....	4
b. Le champ d'application géographique de l'accord .....	4
<b>II - Les mécanismes de l'accord concernant l'exercice et le contrôle du droit de pêche</b> .....	5
a. Les modalités d'exercice du droit de pêche .....	5
b. Les conditions de surveillance et de police .....	6
<b>III - La coopération bilatérale et le mécanisme institutionnel</b> .....	8
a. L'échange d'informations et les actions communes .....	8
b. Procédure d'arbitrage .....	8
<b>Conclusion</b> .....	9
<b>Examen en commission</b> .....	10
<b>Projet de loi</b> .....	11

Mesdames, Messieurs,

L'accord soumis à notre examen, signé le 29 juillet 1991, a pour principal objet l'harmonisation entre la France et la Suisse des dispositions concernant l'exercice de la pêche dans les sections du Doubs formant frontière entre les deux États ; il tire également les conséquences de la législation française du 29 juin 1984 en matière de pêche qui fait une place importante à la protection de l'environnement piscicole.

Il faut rappeler que c'est une convention conclue en 1780 entre le Roi de France et le Prince évêque de l'église de Bâle, délimitant la frontière entre les deux États, qui avait précisé les conditions -complexes au demeurant- de partage des eaux du fleuve frontalier entre les deux États, son objet ne concernant cependant que le flottage du bois.

Le droit de pêche dans ces portions du Doubs est régi à ce jour par deux textes de 1948 et de 1957 qui ne correspondent pas précisément à la spécificité du lieu et que le présent accord a vocation à remplacer.

Avant d'en examiner les principales dispositions, qui s'inspirent très largement de l'accord de 1980 sur l'exercice de la pêche dans le lac Léman, votre rapporteur souhaite répondre par avance à l'étonnement probable suscité par le passage devant le Parlement d'un texte certes utile et attendu, mais dont l'objet est très spécifique. Il ressort des investigations menées par votre rapporteur

que ce sont les références à des dispositions pénales prévues dans l'accord qui constituent la principale raison justifiant la saisine du Parlement, en application de l'article 53 de la Constitution.

## **I - La nécessaire adaptation de l'exercice du droit de pêche sur cette partie du Doubs**

### **a. une adaptation nécessaire du droit de pêche**

L'exercice du droit de pêche dans les eaux du Doubs où ce dernier forme la frontière entre la France et la Suisse est aujourd'hui régi par deux textes :

- un échange de notes entre la France et la Suisse des 5 février et 15 juin 1948 qui appliquait à la surveillance de la pêche des dispositions d'une convention de 1884 pour la répression des délits de chasse. C'est à cette convention que se substituera le présent accord.

- un accord dit de Neuchâtel du 4 décembre 1957, conclu entre les services de la pêche de Suisse et de France concernant la pêche dans les eaux limitrophes du Doubs et que les Parties, par une déclaration jointe à l'accord, se sont engagées à abroger dès l'entrée en vigueur du présent accord. Il convient de préciser que cet accord fut partiellement invalidé pour vice de forme par le Conseil d'Etat en 1965, ce qui n'empêchait pas les Suisses de continuer de s'en inspirer. De nombreux contentieux sont nés de la complexité juridique liée au statut de fleuve frontalier reconnu au Doubs sur cette partie de son cours. Il importait donc d'instituer un régime légal et réglementaire cohérent pour une zone de pêche particulièrement attractive, puisqu'elle constitue l'un des parcours les plus prisés d'Europe.

### **b. Le champ d'application géographique de l'accord**

Aux termes de la convention de 1780, passée entre le Roi de France et le Prince évêque de l'église de Bâle, la frontière formée par le Doubs entre les deux pays ne suivait pas une ligne continue au milieu du fleuve, mais a été distinguée en trois sections :

- la première, dénommée "Doubs mitoyen", entre Villers le Lac et Biaufond voit la ligne frontière passer au milieu du lit du fleuve ;

- la deuxième, le Doubs français, entre Biaufond et Clairbief, fait passer la frontière sur la berge orientale du fleuve. C'est sur cette section, longue de 27 kilomètres, dont le bourg de Goumois constitue le centre, que le problème de l'exercice du droit de pêche se pose avec le plus d'acuité.

- la troisième, le Doubs suisse, très courte entre La Motte et Ocourt, voit passer la frontière sur la rive occidentale du Doubs.

Les droits sur les eaux du Doubs accordés, pour le flottage du bois et non pour la pêche, par la convention de 1780, furent en outre assimilés à des droits et privilèges que la France devait abolir le 4 août 1789 mais auxquels les riverains suisses ont continué à faire référence.

C'est en partie sur cette base conventionnelle que se fonde le présent accord dont votre rapporteur se propose à présent de préciser les mécanismes.

## **II - Les mécanismes de l'accord concernant l'exercice et le contrôle du droit de pêche**

### **a. Les modalités d'exercice du droit de pêche**

Désormais, les conditions d'exercice du droit de pêche seront celles définies par le présent accord et par son règlement d'application ainsi que, dans la mesure où elles ne sont pas contradictoires avec lesdites dispositions, par les législations et les réglementations de chacun des deux Etats.

Ainsi l'exercice du droit de pêche dans les eaux de la partie du Doubs français sera désormais soumis à une redevance annuelle au profit du canton du Jura et dont s'acquittera l'association locataire du droit de pêche appartenant à l'Etat français. Cette redevance, dont le montant sera fixé chaque année par une commission mixte, constituera la compensation des travaux d'aménagements piscicoles

et de repeuplement ainsi que de la surveillance exercée par les agents suisses (article 5).

Les conditions précises d'exercice du droit de pêche dépendent par ailleurs d'un classement des eaux en deux catégories : d'une part, celle comprenant les eaux devant faire l'objet d'une protection spéciale ou étant principalement peuplées de salmonidés (1ère catégorie) et, d'autre part, toutes les autres eaux (2ème catégorie). Seule la partie "Doubs suisse", la plus petite des trois, est classée exclusivement en eaux de 1ère catégorie.

Les autres dispositions du règlement d'application ont pour objet essentiel la protection de la faune. Elles prévoient donc dans le détail :

- l'établissement par les autorités compétentes de zones de protection où la pêche peut être interdite, réglementée quant aux moyens utilisés ou quant aux besoins de préservation de l'habitat du poisson ;
- les engins et modes de pêche autorisés ou prohibés selon qu'il s'agit d'eaux de 1ère ou de 2ème catégorie ;
- la taille minimale des poissons ou les périodes pendant lesquelles ils doivent être protégés ;
- le nombre de captures autorisées et les horaires de pêche.

Des dérogations éventuelles à ces dispositions peuvent être accordées d'un commun accord entre les autorités compétentes des deux parties.

Enfin, l'accord institue l'obligation de consigner toute prise sur un carnet de pêche.

## **b. Les conditions de surveillance et de police**

### **• Le rôle des agents de surveillance**

Pour la France, les différents agents chargés de la police et de la surveillance de la pêche sont les gendarmes, les agents des

douanes, les gardes champêtres et les agents dépendant du Conseil supérieur de la pêche. Les gardes-frontières fédéraux suisses exerceront quant à eux le contrôle pour la partie relevant de leur autorité, ainsi que les inspecteurs ou gardes cantonaux.

On notera que l'accord prévoit une dérogation au principe de l'exercice de cette surveillance par les agents d'un Etat exclusivement sur le territoire dont ils relèvent.

En effet, dans les sections Doubs suisse et Doubs français et uniquement en cas de délit flagrant, les agents, pour le contrôle de la détention du droit de pêche, pourront "exercer leurs fonctions et notamment dresser procès-verbal sur la partie du Doubs relevant de l'autre Etat ainsi que sur la rive de cet Etat". Cette clause est assortie de mesures de précaution et la zone de la rive où il sera possible à des agents étrangers d'exercer leurs fonctions sera limitée à "la zone nécessaire à l'exercice du droit de la pêche, au passage des pêcheurs et des agents de surveillance". Par ailleurs, ces agents ne pourront prendre aucune mesure de contrainte ni opérer de saisie sur le territoire de l'autre Etat. Ils devront pour cela saisir les autorités compétentes de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

Les agents étrangers en situation d'exercer leurs fonctions sur le territoire de l'autre Etat bénéficieront des mêmes mesures de protection et d'assistance que celles réservées aux agents nationaux. Ils ne pourront faire usage de leur arme de service qu'en cas de légitime défense. S'ils sont victimes d'infraction à leur encontre, ils seront protégés sur les bases légales identiques à celles dont bénéficieront les agents de l'autre Etat.

Ces mesures qui ne font que reprendre, *mutatis mutandis*, les dispositions analogues figurant dans l'accord de 1980 sur l'exercice de la pêche dans les eaux du lac Léman supposent que les parties s'accordent sur des définitions a priori très larges comme celles, par exemple, de la "zone nécessaire à l'exercice de la pêche, au passage des pêcheurs et des agents de surveillance". D'où l'intérêt, entre autres, du dispositif d'arbitrage prévu à l'annexe de l'accord, destiné à régler les questions d'interprétation et d'application de l'accord.

### ● La poursuite des infractions

Si l'infraction est commise par un résident de l'Etat sur la partie du Doubs dépendant de l'autre Etat, il sera poursuivi dans son Etat d'origine comme si l'infraction avait été commise sur son propre territoire.

Il suffit pour cela que les autorités judiciaires de l'Etat où l'infraction a eu lieu saisisse celle de l'autre Etat. Afin d'éviter les cumuls de peines, une telle poursuite ne pourra avoir lieu si l'intéressé a été jugé définitivement dans son Etat d'origine pour la même infraction, s'il a déjà subi la condamnation qui lui avait été signifiée ou si celle-ci a fait l'objet d'une amnistie.

### III - La coopération bilatérale et le mécanisme institutionnel

#### a. L'échange d'informations et les actions communes

L'article 9 de l'accord institue une **Commission mixte de six membres** à raison de trois par Partie, qui se réunit au minimum une fois par an : elle a notamment pour tâche de veiller à l'application de l'accord, de fixer le montant et les modalités de la redevance au profit du canton du Jura, de préparer les éventuelles modifications au règlement d'application, d'assurer l'information entre les Parties.

Par ailleurs, les Parties s'informeront mutuellement de tout événement survenant dans les eaux du Doubs -baisse des eaux, pollution- qui affecteraient le milieu piscicole ; enfin elles assureront en commun les mesures de repeuplement et les actions de recherche.

#### b. Procédure d'arbitrage

Si un litige survient quant à l'application ou à l'interprétation du présent accord, et s'il n'a pu être réglé à l'amiable,

les parties peuvent décider de s'en remettre à l'arbitrage tel que prévu en annexe à l'accord.

Celle-ci prévoit un tribunal arbitral composé de trois membres. En cas de défaillance d'une Partie à nommer un arbitre, il est prévu de recourir au Président de la Commission européenne des droits de l'homme qui procède d'autorité à la nomination de l'arbitre manquant.

Le Président du Tribunal, désigné d'un commun accord par les deux premiers membres, a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Les décisions du Tribunal lient les parties.

\*

\* \*

Le présent accord, qui peut être révisé à la demande de l'une des Parties, est conclu pour une durée initiale de cinq ans à compter de son entrée en vigueur. S'il n'est dénoncé dans les six mois suivant ce délai, il est renouvelé pour une période de deux ans, elle-même renouvelable dans les mêmes conditions.

\*

\* \*

## Conclusion

Cet accord, attendu par les quelque mille pêcheurs réguliers et les trois à quatre mille occasionnels permettra enfin d'établir un cadre normatif commun pour l'exercice du droit de pêche et de mettre fin à un désordre réglementaire très ancien, source de plusieurs complications.

Votre rapporteur ne saurait donc retarder l'application de cet accord, déjà ratifié en octobre 1991 par la partie suisse, et vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'en autoriser l'approbation.

### **Examen en commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 16 décembre 1992.

A la suite de son exposé, M. Bernard Guyomard, suppléant M. Jacques Golliet, rapporteur, empêché, M. Michel d'Aillières, président, et M. Philippe de Gaulle ont eu un échange de vues sur la portée et les conséquences de cet accord.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a alors donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'exercice de la pêche et la protection des milieux aquatiques dans la partie du Doubs formant frontière entre les deux Etats, signé à Paris le 29 juillet 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 113 (1992-1993).