

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS
DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la zone économique au large
des côtes du territoire de la République,

Par M. Jean PRORIOL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, *vice-présidents* ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, *secrétaires* ; Charles Allès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marre, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2410, 2443 et in-8° 541.

Sénat : 410 (1975-1976).

Mer (droit de la). — Pollution (mer) - Nature (protection de la) - Zone économique - Pêche maritime - Crimes et délits.

Mesdames, Messieurs,

Bien que chacun reconnaisse à l'océan le caractère de « bien commun de l'humanité », les nations ayant accès à la mer tendent à s'approprier des zones maritimes de plus en plus vastes à partir de leur bordure côtière.

Cette prise de possession pacifique a revêtu et revêt encore plusieurs formes allant de l'extension des eaux territoriales à l'établissement de zones de pêche (réservées) et à la définition d'un plateau continental considéré comme un prolongement naturel du territoire émergé. L'objet du présent projet de loi va encore au-delà en prévoyant la création d'une « zone économique maritime ».

Les eaux territoriales.

Considérée comme essentielle à la protection des intérêts et de la sécurité des Etats, *la mer territoriale est une zone attenante au littoral où s'exercent toutes les prérogatives de la nation*, sous réserve que soit admis le passage « innocent » et, éventuellement, le mouillage de navires étrangers publics ou privés.

Le plus souvent limitée à 3 milles marins à partir de la côte avant 1930, *cette zone avait déjà fait l'objet d'une certaine extension avant 1939* et vingt pays avaient, dès cette époque, porté la largeur de leur domaine marin à 4, 6 et, exceptionnellement, 12 milles.

Depuis lors, la généralité est devenue l'exception et vingt Etats seulement ont conservé la limite des 3 milles. On y trouve, il est vrai, la plupart des grandes nations maritimes, telles que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Japon et les Pays-Bas.

Une cinquantaine de pays dont la France (en décembre 1971) ont étendu leur zone à 12 milles et une vingtaine d'autres à une distance encore plus grande, dont certains (1) à 200 milles. Une tendance paraît cependant se dessiner pour une fixation à 12 milles, au moins pour les pays restés en deçà de cette limite.

(1) Argentine, Brésil, El Salvador, Equateur, Panama, Sierra Leone, Somalie, Uruguay.

Les zones de pêche.

Pour défendre ou préserver les intérêts de leurs pêcheurs ou simplement protéger leurs réserves de poissons, certains États ont établi dans leur mer territoriale, ou au-delà, des zones où la pêche est réservée à leurs propres nationaux ou à des ressortissants de pays étrangers avec lesquels ils ont passé des accords bilatéraux.

La zone de pêche réservée coïncide pour la France avec les eaux territoriales mais certains pays ont poussé sa limite bien au-delà de 12 milles. C'est le cas, notamment, de l'Islande, du Mexique, de la Corée, du Chili, du Pérou et de la Colombie.

Il existe aussi des zones de protection des ressources biologiques de la haute mer instituées en application de la Convention de Genève du 29 avril 1958 ; l'une d'entre elles, d'une largeur de 80 milles, intéresse notre département de la *Guyane*.

Le plateau continental.

La notion de plateau continental, considéré comme entité juridique, a été lancée par le Président Truman, en 1945. Suivant la définition retenue par la Convention de Genève du 28 avril 1958, elle désigne le lit de la mer et le sous-sol maritime situé en dehors des eaux territoriales jusqu'au point où la profondeur permet l'exploitation des ressources naturelles.

En ce qui concerne la France, qui a adhéré à ladite Convention le 29 novembre 1965, l'exercice des droits souverains de notre pays sur cette zone et les conditions d'exploitation de ses ressources ont été précisés par la loi du 30 décembre 1958.

Il y a dix ans environ, on admettait qu'aucune opération d'exploration ne pouvait être entreprise avec la sécurité suffisante au-delà de 200 mètres de fond, ce qui limitait techniquement la dimension de ce plateau continental. *Les progrès de la technique permettent aujourd'hui de travailler à des profondeurs bien supérieures* ; ainsi se pose le problème de la limite du plateau continental qui, pour de nombreux pays, se situe bien au-delà de 200 milles des côtes. C'est, en particulier, le cas de la France au sud-ouest de la Bretagne et au large de la Guyane.

Cela nous conduit à rappeler maintenant comment l'évolution récente du droit de la mer a abouti au concept de « zone économique exclusive », objet du présent projet de loi.

Evolution du droit de la mer.

La conception classique du droit maritime est aujourd'hui radicalement contestée par les pays en voie de développement qui entendent remettre en cause le système mis en place, créé — disent-ils — pour leur profit exclusif par les pays industrialisés, dans une optique libérale favorisant les nations riches disposant de moyens techniques importants.

A l'instigation de ces pays qui détiennent aujourd'hui la majorité au sein de l'Organisation des Nations Unies, *une conférence spéciale* où sont représentés tous les pays, côtiers ou non, disposant chacun d'une voix, a reçu mission de mettre au point un *texte de convention mondiale sur l'ensemble du droit de la mer*.

Cette conférence a déjà tenu *quatre sessions* (New York 1973 ; Caracas 1974 ; Genève 1975 ; New York 1976). **Aucun accord n'a pu encore être réalisé** en raison des intérêts divergents des participants qui opposent, notamment, les pays industrialisés, les pays « maritimes » en voie de développement et les nations « continentales » ou débouchant sur des mers fermées ou de faibles dimensions. Le souci de parvenir à un accord global ne favorise guère les compromis et on peut même douter qu'un texte « monolithique », couvrant un domaine aussi vaste et complexe, voit jamais le jour ! Le nombre (150) et la diversité des participants qui opposent de grandes nations, telles que la Russie et les Etats-Unis, à Saint-Marin et au Liechtenstein posent également un difficile problème. On notera d'ailleurs que, plus ou moins conscients de ces difficultés, les participants n'ont pas encore voté...

En dépit d'une certaine confusion et d'oppositions apparemment inconciliables, *deux thèses* paraissent cependant avoir obtenu un certain *consensus* et semblent, de ce fait, avoir des chances d'aboutir, sinon à court terme sous la forme d'un accord global, du moins progressivement par accords bilatéraux ou multilatéraux : celle de « zone économique exclusive » et celle d'exploitation internationale du « patrimoine commun de l'humanité ».

La zone économique exclusive.

L'idée de créer une telle zone répond à l'idée fondamentale des pays du tiers monde de limiter au maximum la liberté des pays « puissants ».

A l'intérieur de cette aire maritime, les *Etats côtiers* auraient des droits exclusifs concernant les ressources des eaux, du sol et du sous-sol. Ces zones se distingueraient toutefois des mers territoriales en ceci que la liberté de navigation y serait préservée et que les activités militaires ne sauraient y être l'objet de restrictions. Lesdits Etats y exerceraient aussi de vastes pouvoirs concernant la pollution et la recherche scientifique. L'application généralisée d'une telle notion entraînerait, en particulier pour les Etats — archipels, ceux disposant de développements côtiers importants et tous ceux dont les possessions sont réparties à travers les océans une appropriation de zones maritimes considérables, ce qui suscite tout naturellement l'opposition des nations occidentales ou « enclavées ».

A titre d'exemple, la « zone économique » de notre pays pourrait ainsi atteindre 11 500 000 kilomètres carrés et 6 millions pour le Canada contre 40 000 seulement pour la République fédérale d'Allemagne et moins encore pour la Pologne. D'autres Etats verraient leur « domaine » agrandi vingt à cinquante fois.

Cette réforme dont l'initiative revient, rappelons-le, aux pays peu développés soucieux de corriger les inégalités engendrées par le niveau de richesse et de technologie conduit ainsi à établir des différences assez choquantes, basées sur des situations purement géographiques.

Ceci n'a pas empêché, notons-le, les Etats-Unis et l'Islande d'étendre leurs zones de pêche à 200 milles, tandis que le Canada et la Norvège viennent d'annoncer leur intention d'adopter la même position. Le Mexique a, pour sa part, créé une zone économique de même dimension et le Brésil a porté à 200 milles la limite de ses eaux territoriales.

Cas particulier des possessions extérieures de certains Etats.

L'existence de possessions extérieures aux territoires métropolitains de certains pays, et considérées de ce fait comme des survivances du passé colonial, a conduit de nombreux participants

à la conférence à proposer un texte aux termes duquel *les droits établis par la Convention* (concernant les zones économiques de 200 milles) *devraient bénéficier aux populations des territoires sous domination coloniale ou étrangère* ou qui n'ont pas un statut d'autonomie reconnu par l' O. N. U. et, en aucun cas, aux nations administrant lesdits territoires.

De telles dispositions, qui n'ont jamais fait l'objet d'aucun vote, se heurtent à l'opposition formelle de nombreux pays et naturellement à la nôtre. Elles concernent, en effet, nos départements et territoires d'outre-mer. On observera, à ce propos, que cette prise de position, due à l'initiative de certains pays en voie de développement, n'a pas empêché les Etats-Unis de délimiter leur nouvelle zone de pêche de 200 milles à partir de leurs possessions de Guam, des îles Vierges, des Samoa et de Porto-Rico.

L'examen de cette situation qui évolue manifestement vers une extension progressive et de plus en plus rapide de l'appropriation par les Etats de leur zone maritime par décision unilatérale, la prétention récemment manifestée par certaines délégations de remettre en cause les droits de certains pays — dont la France — sur leurs territoires non métropolitains, ce qui constitue **une ingérence inacceptable dans nos affaires intérieures**, nous paraît justifier pleinement la décision prise par le Gouvernement d'inscrire à la session extraordinaire du Parlement le présent projet et de le faire adopter par celui-ci avant que s'ouvre, en août prochain, la cinquième session de la Conférence sur les droits de la mer. Encore aurions-nous souhaité qu'un délai un peu plus convenable nous fût laissé au regard de l'importance du problème en cause.

Après ces considérations générales, nous allons maintenant examiner les dispositions essentielles de ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Projet de loi.

La République exerce, dans la zone économique s'étendant depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite, des droits souverains en ce qui concerne l'exploration des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes. Ces droits sont exercés dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles ci-après.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

La République exerce dans la zone économique *pouvant s'étendre* depuis la limite...

ci-après.

... aux articles

Commentaires. — Par cet article, le Gouvernement se réserve la possibilité de créer au large de nos côtes, entre 12 et 200 milles marins de celles-ci, une « zone économique » à l'intérieur de laquelle la France exercerait des droits souverains concernant, non seulement l'exploration et l'exploitation du fond et du sous-sol marin comme sur le plateau continental, mais encore les eaux surjacentes, c'est-à-dire la pêche.

A ce sujet, votre commission souhaite vivement qu'un accord puisse être réalisé avec la Communauté économique européenne qui voudrait que soit créée une zone économique maritime commune à l'ensemble des pays de l'Europe des Neuf.

Elle se rallie, par ailleurs, à l'amendement apporté par l'Assemblée Nationale car il est bien certain que, dans un certain nombre de cas, la zone économique ne pourra pas s'étendre à 200 milles de nos côtes et sera limitée par celle des pays voisins.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter *sans modification cet article.*

Art. 2.

Projet de loi.

Les dispositions de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 *modifiée* relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles sont applicables, à l'exception de l'article premier, au fond de la mer et à son sous-sol dans la zone économique définie à l'article premier ci-dessus.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Les dispositions de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration...

... ci-dessus.

Commentaires. — Cet article précise la différence entre le plateau continental et la « zone économique » maritime. Comme nous l'avons déjà signalé, les prérogatives des Etats dans ladite zone sont plus étendues puisqu'elles concernent non seulement les fonds mais les eaux et les espèces biologiques se trouvant au sein de la mer.

Une seconde différence concerne les limites, celles du plateau continental pouvant se trouver en deçà et, exceptionnellement, s'étendre au-delà de 200 milles. A ce sujet, votre commission souhaiterait connaître la position du Gouvernement, car elle craint que les progrès des techniques d'exploitation des fonds et du sous-sol sous-marin ne permettent demain à certains pays d'étendre indéfiniment les dimensions de leur plateau continental.

Votre commission partage enfin le point de vue de l'Assemblée Nationale qui a noté, à juste titre, que la loi de 1968 sur le plateau continental n'avait pas encore été modifiée, *le texte amendant cette loi étant toujours en instance devant le Parlement.*

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter *sans modification* cet article.

Art. 3.

Projet de loi.

Les dispositions du décret modifié du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et celles de la loi modifiée du 1^{er} mars 1888 ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales sont applicables dans la zone économique définie à l'article premier ci-dessus.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Conforme.

Projet de loi.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Toutefois en ce qui concerne les infractions commises dans cette zone :

1° Les peines prévues au premier alinéa de l'article 6 du décret précité du 9 janvier 1852 sont remplacées par une amende de 1 800 à 36 000 F et celles prévues aux deuxième, troisième et cinquième alinéas du même article par une amende de 720 à 14 400 F ;

2° Les peines prévues au troisième alinéa de l'article 2 de la loi précitée du 1^{er} mars 1888 sont remplacées par une amende de 8 000 à 160 000 F.

En outre, les peines prévues aux articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la loi n° 66-400 du 18 juin 1966 sur l'exercice de la pêche maritime et l'exploitation des produits de la mer dans les terres australes et antarctiques françaises sont remplacées, pour les infractions commises dans la zone économique au large de ce territoire, par les amendes suivantes :

- article 4 : 4 000 F à 20 000 F ;
- article 5 : 2 000 F à 60 000 F ;
- article 6 : 20 000 F à 60 000 F ;
- article 7 : 2 000 F à 60 000 F ;
- article 8 : 2 000 F à 10 000 F ;
- article 9 : double de l'amende la plus forte prévue ci-dessus pour chacun des articles 5 à 8.

Commentaires. — Cet article, relatif aux *pénalités encourues* dans le domaine de la pêche, tient compte des positions adoptées par la plupart des pays membres de la conférence sur le droit de la mer. Celles-ci excluent, en effet, dans ce cas, les peines d'emprisonnement. Le texte proposé remplace donc lesdites peines par des amendes.

On notera cependant qu'aux termes de l'article 2, la possibilité d'incarcération, prévue par notre loi de 1968 sur le plateau continental, est maintenue pour les personnes qui exploiteraient indûment le fond et le sous-sol marin.

Le droit de propriété des Etats apparaît, en effet, mieux affirmé et plus justifié sur le sol et le sous-sol considérés comme un prolongement du territoire national que sur les poissons dont la position est par nature changeante.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter *sans modification* cet article.

Art. 4.

Projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.
Dans la zone économique définie à l'article premier ci-dessus les autorités françaises exercent les compétences reconnues par le droit international en matière de protection de l'environnement marin.	Conforme.

Commentaires. — Cet article relatif à l'exercice de nos droits en matière d'environnement marin n'appelle de notre part *aucune observation.*

Art. 5.

Projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale
Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les conditions et les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi en ce qui concerne la zone économique au large des diverses côtes du territoire de la République.	Conforme.

Commentaires. — Cet article revêt *une grande importance* puisqu'il précise, en fait, que le Gouvernement non seulement ne mettra pas automatiquement en vigueur les dispositions de la présente loi mais encore ne l'appliquera éventuellement que zone par zone, suivant les décisions prises par les Etats maritimes voisins. Il est certain, par exemple, que la création d'une zone économique de 200 milles pour le Canada entraînerait l'application de la loi aux eaux maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour que ce caractère spécifique des décrets et leur portée géographique soient mieux précisés, nous vous proposons par voie d'amendement de *rédiger comme suit cet article :*

« Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, *pour chaque zone maritime située au large des diverses côtes* du territoire de la République, les conditions et les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi ».

*
* *

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi suivant.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 5.

Rédiger comme suit cet article :

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront pour chaque zone maritime située au large des diverses côtes du territoire de la République, les conditions et les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi.

ANNEXE

PAYS AYANT D'ORES ET DEJA ETABLI UNE JURIDICTION SUR UNE ZONE MARITIME DE 200 MILLES

ETATS	DATE DE LA DECISION	NATURE DE LA ZONE MARITIME en cause.
Argentine	4 janvier 1967.	Mer territoriale. (Mais la liberté de la navigation et du survol est maintenue.)
Brésil	25 mars 1970.	Mer territoriale.
Chili	11 avril 1953. N. B. — L'extension résulte d'une « Résolution suprême » confir- mant la Déclaration de Santiago, laquelle avait un caractère essen- tiellement politique.	« Zone maritime. » (Le contenu des droits revendiqués est incertain ; quant à la largeur de la mer territoriale proprement dite elle reste fixée à trois milles.)
El Salvador	Constitution du 14 septembre 1950.	Mer territoriale.
Etats-Unis	24 mars 1976. (Entrée en vigueur prévue pour le 1 ^{er} mars 1977.)	Zone exclusive de pêche.
Equateur	10 novembre 1966.	Mer territoriale.
Islande	15 juillet 1975.	Zone exclusive de pêche.
Mexique	Mars 1976. (Réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 6 juin 1976.)	Zone économique exclusive.
Nicaragua	5 avril 1965.	Zone exclusive de pêche.
Panama	2 février 1967.	Mer territoriale.
Pérou	Déclaration de 1952.	« Eaux juridictionnelles. »
Sierra Leone	1971.	Mer territoriale.
Somalie	10 septembre 1972.	Mer territoriale.
Uruguay	3 décembre 1969.	Mer territoriale. (Mais la liberté de la navigation et du survol est maintenue au-delà de 12 milles.)

N.B. — 1° Le Conseil des Ministres du *Bénin* a adopté, le 24 mars 1976, un projet de décret portant extension des eaux territoriales à 200 milles.

2° Le Conseil de Cabinet du *Sénégal* a adopté, le 3 février 1976, un projet de loi portant à 200 milles la limite extérieure du plateau continental (et à 150 milles celle des eaux territoriales).

3° Le *Canada* a fait connaître son intention de porter sa zone de pêche à 200 milles, à compter du 1^{er} janvier 1977.