N° 1312

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

sur **« la délimitation des frontières maritimes entre la France et le Canada»**

et présenté par

Mme ANNICK GIRARDIN et M. LOUIS GUEDON

Députés

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I – LES RESSOURCES MARITIMES : UN POTENTIEL CLÉ POUR LA SAUVEGARDE ÉCONOMIQUE DE L'ARCHIPEL 7

A – LA PÊCHE : UNE RESSOURCE HISTORIQUE DÉCLINANTE 7

1. Une histoire mouvementée 8

2. Des opportunités à saisir 9

B - LES HYDROCARBURES : UNE RESSOURCE SOUS-EXPLOITÉE 10

1. Le potentiel pétrolier du bassin sédimentaire 10

2. Un exemple de coopération régionale à approfondir 13

II – LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE : UN ESPACE DE CONFRONTATION PASSÉE 17

A – LA ZEE FRANÇAISE : UNE DÉCISION ARBITRALE TRÈS DÉFAVORABLE 18

1. Le tribunal 19

2. La sentence 20

B – LA ZEE CANADIENNE : LE RÔLE AMBIGU DE L'ÎLE DE SABLE 23

III – LE PLATEAU CONTINENTAL ÉTENDU : UN ESPACE DE COOPÉRATION FUTURE 27

A – LES FONDEMENTS JURIDIQUES D'UNE REVENDICATION FRANÇAISE 28

B – LES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LE CANADA 32

CONCLUSION 35

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION 37

EXAMEN EN COMMISSION 39

ANNEXES 43

Mesdames, Messieurs,

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est particulièrement attaché aux dossiers relatifs à la délimitation des frontières maritimes, au premier rang desquels aujourd'hui l'extension du plateau continental. Pour les élus et responsables locaux auditionnés par la mission d'information, ce dossier représente la « dernière chance » de l'archipel dont l'avenir est menacé.

C'est dans ce contexte que l'examen, au travers du projet de loi en autorisant la ratification, de l'accord franco-canadien sur les hydrocarbures du 17 mai 2005 a convaincu la commission des Affaires étrangères d'approfondir l'étude des relations entre la France et le Canada en matière maritime.

Le potentiel d'hydrocarbures dans le sous-sol et les ressources halieutiques de l'Atlantique Nord ainsi que l'évolution du droit maritime international ont fait naître une concurrence entre les deux États côtiers sur les espaces maritimes qui les bordent.

Un différend portant sur la détermination de leurs droits respectifs sur les zones maritimes a ainsi opposé durablement le Canada et la France. Une décision arbitrale de 1992 a finalement réglé le sort de la zone économique exclusive (ZEE) française. Cette décision, très en deçà des prétentions de la France, a profondément marqué la population de l'archipel qui l'a perçue comme une injustice et un abandon de la part de l'Etat français. Elle a compromis la survie économique de l'archipel en mettant fin à plusieurs siècles d'industrie de la pêche. Depuis cette date, la loi sur les océans de 1996 a permis au Canada d'établir sa propre zone économique exclusive confirmant l'enclavement de la ZEE française.

Longtemps ressources maritimes et coopération ont donc été inconciliables. Le litige sur la zone économique exclusive a dominé la relation franco-canadienne faisant de cet espace maritime un espace de confrontation. Aujourd'hui, la nécessité de garantir la survie de l'archipel et la volonté d'intégrer pleinement Saint-Pierre-et-Miquelon dans son environnement régional pourraient permettre d'envisager le plateau continental étendu comme un espace de coopération future.

La ZEE française, de dimension modeste et enclavée dans la ZEE canadienne, ne suffit pas aujourd'hui à assurer la pérennité économique de Saint-Pierre-et-Miquelon et le maintien dans l'archipel de sa population. Alors que les perspectives en matière d'hydrocarbures et de pêche sont réelles, l'hypothèse d'une revendication d'un plateau continental étendu mérite d'être attentivement étudiée.

Selon l'analyse de la Mission, qui diverge de la position du ministère des affaires étrangères, la revendication doit en effet être envisagée, la sentence de 1992 ayant réservé cette possibilité. Le dépôt avant la date butoir du 13 mai 2009 de la lettre d'intention matérialisant cette revendication permettrait non seulement de préserver les droits de la France mais également d'ouvrir un dialogue avec les autorités canadiennes susceptible d'aboutir à une solution équitable sur la gestion de cette zone.

Cette revendication traduirait la volonté de l'Etat français de ne pas renoncer à ses droits d'Etat côtier dans la région et de soutenir l'archipel dont le potentiel, lié à sa proximité avec une région qui connaît un essor économique sans précédent, est malheureusement méconnu et négligé.

I – LES RESSOURCES MARITIMES : UN POTENTIEL CLÉ POUR LA SAUVEGARDE ÉCONOMIQUE DE L'ARCHIPEL

Alors que la population diminue pour s'établir aujourd'hui à 6 125 habitants, les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon cherchent unanimement les solutions susceptibles de garantir un avenir économique pour l'archipel.

Les ressources de l'océan atlantique ont offert à Saint-Pierre-et-Miquelon (SPM) un glorieux passé en matière de pêche. Les différends avec le Canada et la raréfaction des espèces ont précipité dans les années 90 le déclin de cette activité. L'archipel doit donc aujourd'hui se tourner vers de nouvelles formes de pêche.

Pour satisfaire à la nécessité de diversification des activités, SPM s'intéresse également à l'exploitation des hydrocarbures qui recèle un potentiel quasi inexploité jusqu'à présent. Enfin, si l'insularité confère aux ressources maritimes un rôle prépondérant dans l'économie de l'archipel, ce dernier doit également profiter de sa proximité avec les Provinces atlantiques canadiennes pour partager leur essor.

A – La pêche : une ressource historique déclinante

Depuis l'accord du 27 mars 1972 [(1)], les pêcheurs français bénéficiaient d'un droit de pêche géographiquement encadré dans les eaux canadiennes et réciproquement (art. 2).

Les bâtiments de pêche étaient soumis aux règles suivantes :

> *Art. 3.* — Les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pourront continuer à pêcher, du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent à l'Est du méridien 61° 30' de longitude Ouest, conformément aux dispositions des articles 5 et 6.
>
> *Art. 4.* — En raison de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage :
>
> a) les embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve, et les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve bénéficient du même droit sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon,
>
> b) les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens ; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

(1) Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche avec un échange de lettres, publié par le décret n° 72-692 du 25 juillet 1972. Cf. annexe.

Ce principe de réciprocité d'accès aux zones de pêche, prévu par l'article 2, pouvait être remis en cause par l'établissement de quotas au nom de la conservation des ressources. Cette disposition a été mise en œuvre par le Canada avec le moratoire sur la pêche à la morue décidé le 2 juillet 1992, venant ajouter un nouvel épisode à une histoire mouvementée et riche en confrontations.

1. Une histoire mouvementée

L'application de l'accord de 1972 précité a nourri le contentieux entre la France et le Canada en matière maritime. Avant même 1992, un différend sur le filetage (1) de chalutiers français dans le golfe du Saint-Laurent, en application de l'article 4 de l'accord de 1972, a ainsi fait l'objet d'un arbitrage (2). Ce contentieux trouvait son origine dans le refus canadien de voir le chalutier français La Bretagne « *étêter et éviscérer ses prises dans le golfe* ». La sentence, rendue le 17 juillet 1986 (3), réfute l'interdiction par la Canada de filetage des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon et donne raison à la France.

Dans sa décision du 10 juin 1992 délimitant la zone économique exclusive française, le tribunal arbitral de New York (4) avait pris soin de préciser que « *la délimitation sur laquelle porte la décision du tribunal n'aura pas pour effet de priver l'une ou l'autre des parties des droits de pêche qu'elle tient actuellement de l'accord de 1972*. » (5)

Néanmoins, la sentence arbitrale et le moratoire, deux décisions presque concomitantes, ont lourdement pénalisé l'économie de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon depuis 1992, en réduisant considérablement les volumes et les zones de pêche attribués à l'archipel.

Afin de compenser les effets désastreux de ces décisions, le procès-verbal d'application de l'accord de 1972 (6) ainsi que l'accord relatif au développement de la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes (7) qui le prévoit dans son article 2, ont été

---

(1) Mode de traitement du poisson selon lequel, aussitôt pêché, le poisson est successivement étêté, éviscéré, découpé en filets, congelé et conservé dans les cales du bateau.

(2) Compromis d'arbitrage franco-canadien signé à Paris le 23 octobre 1985, publié par le décret n° 86-466 du 13 mars 1986.

(3) Collection des traités des Nations Unies, recueil des sentences arbitrales, volume XIX, p. 225 à 296, http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XIX/225-296.pdf

(4) Cf. supra.

(5) Paragraphe 87.

(6) Procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 (ensemble trois annexes), signé à Paris le 2 décembre 1994, et une annexe, signée le 14 avril 1995, publié par le décret n° 95-1033 du 18 septembre 1995. Cf. annexe.

(7) Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-

signés le 2 décembre 1994 à Paris. Le procès-verbal, initialement valable dix ans, a été reconduit en 2006 pour cinq années sans être parvenu pour l'heure à enrayer le déclin de la pêche à SPM.

Le procès-verbal d'application définit les modalités de coopération en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans la sous-division 3PS de l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (1) qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens. Il précise, par ailleurs, les conditions d'accès aux quotas de pêche attribués à la France dans les eaux du Canada, hors 3PS.

Les annexes I et II du procès-verbal (2) déterminent les parts annuelles françaises et canadiennes des totaux admissibles de capture (TAC) de stocks dans les zones de pêche concernées. Créé en vertu de l'accord, le conseil consultatif franco-canadien sur la pêche se réunit annuellement pour déterminer les TAC dans la zone 3PS.

2. Des opportunités à saisir

Les responsables politiques de l'archipel espèrent que le Gouvernement français demandera lors des prochaines négociations la révision de l'accord sur un point : l'obligation de pêche d'une partie des quotas français par des navires canadiens. En effet, l'ouverture de la possibilité pour un navire français armé à Saint-Pierre-et-Miquelon de pêcher ces quotas, en complément de leur transformation dans l'archipel, permettrait l'aboutissement de projets porteurs qui peinent aujourd'hui à se concrétiser.

L'augmentation des quotas de pêche devrait également faire partie des demandes françaises.

A cet égard, l'une des difficultés réside dans ce que les données disponibles en matière de stocks sont principalement d'origine canadienne. Les autorités françaises ne peuvent donc faire valoir de contre-expertise. Les données canadiennes sont, en outre, datées, faute de moyens suffisants. Il serait donc souhaitable que les deux pays s'associent pour mener des études scientifiques afin d'actualiser les données disponibles sur les ressources halieutiques dans

---

Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, publié par le décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995.

(1) Cette organisation régionale a été créée par la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique nord-ouest, conclue à Ottawa le 24 octobre 1978. La « zone de la convention » est divisée en sous-zones, numérotées de 1 à 6, puis en divisions, identifiées par une lettre, pouvant elles-mêmes être subdivisées en une partie nord et une partie sud. Les bancs de Terre-Neuve se trouvent dans la sous-zone 3, et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe dans la subdivision 3 PS (partie sud de la division 3 P). La subdivision 3 PS englobe le banc de Burgéo, le chenal de l'Hermitage, le banc de Saint-Pierre, le chenal du Flétan et une partie du banc A vert.

(2) Cf. annexe.

l'Atlantique Nord. Ces études fourniraient une photographie précise du potentiel de la région en matière de pêche, capable d'orienter les politiques de la collectivité et de l'Etat dans ce domaine.

En tout état de cause, l'épuisement des ressources et les restrictions du volume de pêche qui en découlent obligent à miser sur la diversification des activités liées à la pêche.

La transformation de produits de pêche canadiens pourrait ainsi représenter un complément d'activité non négligeable. Cette voie prometteuse nécessite néanmoins des investissements afin que l'archipel puisse satisfaire aux normes imposées pour l'exportation. L'aquaculture, qui fait l'objet à SPM de projets innovants reposant sur une ingénierie française reconnue, mérite également le soutien des pouvoirs publics. La pêche du crabe des neiges semble enfin offrir des perspectives intéressantes sur le plateau continental, notamment dans la zone dite de la queue du Grand Banc (1). En effet, le crabe des neiges est une espèce de fonds marins, particulièrement abondante aux abords du talus continental alors que sa pêche est aujourd'hui cantonnée à la seule zone économique exclusive française. Cette limitation met en péril une filière capable de concurrencer le célèbre King Crab.

Saint-Pierre-et-Miquelon doit malgré tout envisager d'autres voies de développement économique au premier rang desquelles l'exploitation des hydrocarbures.

B - Les hydrocarbures : une ressource sous-exploitée

L'exploitation des hydrocarbures présente un potentiel faiblement valorisé jusqu'à présent alors qu'elle apparaît comme une voie d'avenir. Elle constitue, en outre, un exemple récent d'une coopération régionale perfectible.

1. Le potentiel pétrolier du bassin sédimentaire

La qualité de bassin sédimentaire du delta sous laurentien (2) dont relève Saint-Pierre-et-Miquelon est avérée. Le bassin sédimentaire (3) est une accumulation de sédiments provoquée par une dépression de la croûte continentale. On sait que la croûte continentale recèle 80 % des hydrocarbures tandis que la croûte océanique n'est constituée que d'une faible couche de sédiments. L'élément indispensable à la présence éventuelle d'hydrocarbures existe donc autour de SPM, dans la zone économique exclusive (ZEE) actuelle mais également dans la zone correspondant à une extension du plateau continental.

---

(1) Cf. annexe, carte des zones potentiellement riches en crabe des neiges.

(2) Cf. annexe, carte du bassin sous laurentien.

(3) Cf. annexe, schémas sur la notion de bassin sédimentaire.

Le bassin sous laurentien est en outre encadré par deux zones distinctes qui produisent, au large de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, des hydrocarbures liquides (gisements d'Hibernia et de Terra Nova) et, au large de l'Ile de Sable sur le plateau continental de la Nouvelle-Écosse, des hydrocarbures gazeux. La proximité de l'Ile de Sable permet de renseigner sur le système pétrolier dans la zone qui intéresse SPM. Il est ainsi quasi certain que le bassin sous laurentien est une province à gaz, plus riche, semble t-il, que le bassin déjà exploité de l'Ile de Sable [(1)].

Qu'est ce qu'un système pétrolier ?

Le potentiel pétrolier est évalué en fonction de la présence de quatre éléments qui forment le système pétrolier :

– la roche mère : roche riche en matière organique qui va générer les hydrocarbures dont l'enfouissement progressif contribue à la formation du bassin sédimentaire ;

– le réservoir : roche poreuse et perméable dans laquelle vont pouvoir s'accumuler els hydrocarbures.

– la couverture : roche imperméable qui va empêcher les hydrocarbures de migrer jusqu'à la surface (les hydrocarbures sont toujours plus légers que l'eau ;

– le piège : structure fermée dans laquelle les hydrocarbures vont se concentrer ;

L'augmentation de la température favorise la formation des hydrocarbures qui sont ensuite expulsés de la roche mère sous l'effet de l'hydrodynamisme. Puis ils migrent vers le réservoir protégé par la couverture que compose le piège.

La combinaison de ces quatre critères permet de déterminer les zones les plus prometteuses.

Source : Institut français du pétrole.

Les conclusions de l'Institut français du pétrole (IFP) concernant le potentiel pétrolier de Saint-Pierre-et-Miquelon se résument ainsi :

– le système pétrolier mis en évidence au large de la Nouvelle-Ecosse (Ile de Sable) se poursuit au niveau de la ZEE de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– la zone la plus prospective se situe au sud du puits de Bandol [(2)] et reste limitée en direction du large à la ZEE ;

– les réserves estimées du sous-bassin laurentien pourraient atteindre 8 à 9 tcf [(3)] de gaz et 600 à 700 millions de barils de pétrole soit, en admettant une répartition homogène des hydrocarbures, une valeur de 1 à 1,5 tcf dans la ZEE de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Actuellement, seul un titre d'exploration est en cours de validité au large de Saint-Pierre-et-Miquelon. En avril 1998, la société Gulf Canada Resources se voit attribuer un permis de recherches exclusif d'hydrocarbures sur 3 251 km² pour trois ans, avec un engagement financier de neuf millions d'euros

(1) Cf. annexe, carte sur le potentiel pétrolier de Saint-Pierre-et-Miquelon.

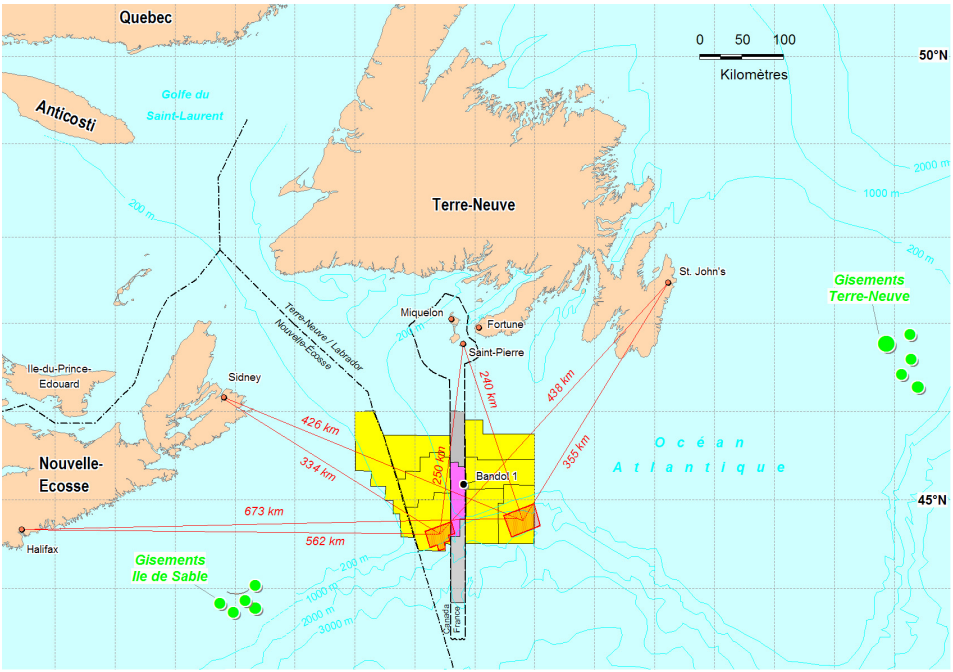
(2) Cf. infra.

(3) Trillion cubic feet.

et un programme de travaux comprenant la réalisation d'un forage. Après une première prolongation en 2003, l'échéance du titre minier a été fixée à avril 2009, au bénéfice des sociétés ConocoPhillips et Murphy Oil.

En avril 2001, est réalisé dans le périmètre du permis le forage Bandol 1 pour un coût de 35 millions d'euros. Les résultats montrent que le potentiel éventuel est certainement situé dans des formations géologiques plus en aval. Le forage a néanmoins confirmé l'intérêt de poursuivre les investigations.

Exploration pétrolière au large de Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : direction générale de l'énergie et du climat, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Puisque le coût d'un forage croît de manière exponentielle et corrélative avec l'augmentation de la profondeur d'eau, il est cependant nécessaire de mettre en évidence des structures d'une taille importante pour justifier économiquement la réalisation d'un forage.

La société opératrice poursuit son programme d'interprétation des données acquises à l'été 2005 dans le cadre de sa dernière campagne sismique sur une structure localisée dans sa plus grande partie côté canadien et pour une faible superficie côté français. Aucun forage n'est prévu pour le moment côté français ; en revanche, un forage est annoncé pour 2009 côté canadien (cf. carte ci-dessus).

L'IFP considère qu'il est souhaitable de reprendre des études techniques permettant de formuler un avis qui ne repose pas sur les seules données fournies par les Canadiens. Dans cette perspective, la signature de l'accord sur

l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers favorise notamment l'échange d'informations entre les deux pays. Cet accord, signé à Paris le 17 mai 2005 et approuvé par le Parlement français [(1)] mais pas encore ratifié par le Canada, illustre la coopération régionale entre SPM et les provinces atlantiques.

2. Un exemple de coopération régionale à approfondir

La coopération régionale franco-canadienne repose sur l'accord du 2 décembre 1994 précité. Cette coopération, parce qu'elle privilégie la coopération administrative au détriment de la mise en œuvre des projets économiques, fait l'objet de critiques récurrentes sur son fonctionnement.

Pourtant, elle s'est récemment traduite par la signature d'un accord relatif aux hydrocarbures dont la Mission regrette néanmoins le caractère limité. Il ne s'agit que d'un accord-cadre dont les modalités d'application ultérieures seront primordiales.

L'accord sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers

L'accord, bien qu'il n'en porte pas le nom, s'apparente à un accord-cadre en ce qu'il prévoit la procédure permettant d'établir le caractère transfrontalier d'une accumulation, d'une part, et les modalités ainsi que le contenu de futurs accords propres à chaque champ transfrontalier, d'autre part.

L'accord prévoit la procédure que les différentes parties doivent respecter en présence d'accumulation transfrontalière [(2)] depuis sa découverte jusqu'au règlement des différends pouvant résulter de l'exploitation des hydrocarbures.

– La procédure repose d'abord sur la communication de l'information (article 2) relative aux forages pouvant donner lieu à la découverte d'une accumulation transfrontalière (article 3).

Les annexes I et II déterminent les informations que chaque partie doit fournir à l'autre selon deux critères : la zone de forage et le caractère transfrontalier ou non de l'accumulation.

Lorsqu'un forage est réalisé à moins de dix milles marins [(3)] de la frontière maritime, dans la mer territoriale ou la ZEE d'une des parties, celle-ci doit communiquer à l'autre partie les renseignements décrits dans l'annexe I, dans les soixante jours suivant la date à laquelle elle les aura obtenus d'un détenteur de titre minier.

---

(1) Loi n° 2007-1420 du 3 octobre 2007 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers.

(2) L'accumulation transfrontalière est une accumulation souterraine d'hydrocarbures d'origine naturelle s'étendant de part et d'autre de la frontière maritime. Cette dernière correspond aux lignes de démarcation entre le Canada et la France, « telles que définies dans l'accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche du 27 mars 1972 et par la décision du tribunal arbitral du 10 juin 1992 ».

(3) Un mille marin vaut 1852 mètres.

Dès lors que l'exploitation des données recueillies permet de conclure à la présence d'une accumulation, elle doit être notifiée sans délai à l'autre partie et au plus tard un an après la récupération des données en indiquant le caractère transfrontalier ou non de la découverte. Si la notification n'intervient pas dans le délai prévu, l'autre partie peut saisir le groupe de travail technique (article 17) afin qu'il statue sur cette question. La partie foreuse devra alors démontrer l'insuffisance des éléments pour justifier l'absence de notification.

Si la partie foreuse conclut au caractère non transfrontalier de l'accumulation, elle doit motiver cette affirmation par des éléments techniques. L'autre partie peut alors demander la réunion du groupe de travail technique dans les soixante jours de la notification afin qu'il examine les données en cause. En cas de désaccord avec les conclusions de la notification, un expert peut être commis, au plus tard 180 jours après la notification, conformément à l'annexe III. La décision de l'expert s'impose aux parties.

Lorsque l'existence d'une accumulation transfrontalière a été entérinée par les deux parties ou déterminée par un expert, chaque partie fournit à l'autre, dans les mêmes conditions que précédemment, les informations décrites dans l'annexe II et relatives à la zone qu'elles auront délimitée ensemble.

Dès qu'un détenteur de titre minier a avisé l'une des parties de son intention de procéder à la production d'hydrocarbures dans l'accumulation, celle-ci doit notifier cette intention à l'autre partie sans délai et lui demander de conclure un accord d'exploitation à ce sujet.

L'exploitation de chaque champ transfrontalier nécessite donc la signature d'accords entre les parties française et canadienne (accord d'exploitation) ainsi qu'entre les détenteurs de titre minier (accord d'union)

– En vertu de l'article 9, le début de la production est suspendu à l'approbation par les parties d'un plan de développement et d'un plan de valorisation économique, proposés par l'exploitant unitaire et prévus respectivement par les annexes V et VI.

Le plan de développement vise à promouvoir une exploitation du champ transfrontalier « selon des principes sûrs de gestion de la ressource et les règles de l'art des champs d'hydrocarbures ».

Le plan de valorisation économique comprend des dispositions de nature à garantir des retombées économiques favorables aux collectivités concernées. Les fabricants, les sous-traitants et les entreprises de service établis dans les provinces canadiennes et à Saint-Pierre-et-Miquelon se voient assurer « une chance pleine et juste de participer sur une base non discriminatoire et compétitive à la fourniture de biens et de services à l'activité en mer de l'industrie pétrolière ». Les services et les biens compétitifs bénéficient ainsi d'une « considération prioritaire ».

– L'accord prévoit une enceinte de dialogue ainsi que des procédures de règlement des différends.

L'article 17 institue un groupe de travail technique chargé, à la demande des parties, d'examiner les questions techniques découlant de la mise en œuvre de l'accord. Il permet ainsi aux parties d'examiner et de discuter du cadre géologique régional en vertu des articles 2 et 3, d'une part, et des questions soulevées par les plans de développement ou de valorisation économique prévus par l'article 9.

Cette instance de dialogue, composée de deux présidents et secrétaires nommés par les parties, a vocation à améliorer la connaissance des ressources géologiques régionales à laquelle la France ne peut accéder en raison d'une zone économique exclusive restreinte.

Conformément à l'article 18, les annexes III et IV précisent les deux modalités possibles de règlement des conflits.

Les différends portant sur la découverte d'une accumulation (article 3) et la détermination des réserves (article 8) sont soumis à un expert selon les règles prévues par l'annexe III. Les différends portant sur l'accord d'exploitation (article 4) et les plans de développement et de valorisation économique (article 9) font l'objet d'une procédure d'arbitrage conformément aux règles fixées par l'annexe IV.

Extraits du rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 118, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers, par M. Gérard Voisin, n° 173, du 19 septembre 2007.

Afin de justifier la pertinence du plan de valorisation économique prévu par l'accord, la direction de l'énergie et du climat constate que ce ne sont probablement pas les royalties provenant de l'exploitation des gisements transfrontaliers qui rapporteront le plus à l'archipel mais le développement des activités autour des hydrocarbures. Le dossier du cabotage maritime et aérien sur les côtes canadiennes apparaît à cet égard déterminant.

Le développement économique de l'archipel ne peut à l'évidence pas reposer, en matière d'hydrocarbures, sur le seul accord précité, ni s'affranchir, de manière plus générale, de la coopération franco-canadienne. Or, le fonctionnement de cette dernière souffre actuellement de la définition floue des projets et de la présentation imprécise des atouts de l'archipel.

Alors que la province canadienne voisine de Terre-Neuve connaît un essor considérable (augmentation prévue en 2008 du PIB par habitant de 7 à 10 %, de la consommation de 9,5 % et du revenu des ménages de 4,3 %), il serait incompréhensible que l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon reste à l'écart du développement économique.

Les responsables politiques métropolitains doivent prendre conscience de l'intérêt stratégique et économique de l'archipel pour les entreprises françaises.

La vitalité de la région renforce l'intérêt d'une coopération régionale efficace et équilibrée. Celle-ci suppose que chaque partie défende pleinement ses intérêts dans un esprit de respect mutuel. La Mission regrette que cela n'ait pas toujours été le cas par le passé.

II – LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE : UN ESPACE DE CONFRONTATION PASSÉE

La ZEE en droit maritime international

Prévue par les articles 55 à 75 de la Convention de Montego Bay [(1)], la zone économique exclusive (ZEE) est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci et qui ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale [(2)].

L'existence d'une zone économique exclusive confère à l'État côtier dans ladite zone :

– des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ;

– juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne : la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin, les autres droits et obligations prévus par la Convention.

Dans la zone économique exclusive, tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent, dans les conditions prévues par les dispositions pertinentes de la Convention, des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins …(art. 59).

Dans les cas où […] il y a conflit entre les intérêts de l'Etat côtier et ceux d'un ou de plusieurs autres Etats, ce conflit devrait être résolu sur la base de l'équité et eu égard à toutes les circonstances pertinentes, compte tenu de l'importance que les intérêts en cause présentent pour les différentes parties et pour la communauté internationale dans son ensemble (art. 60).

La délimitation de la zone économique exclusive entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable (art. 74).

L'Etat côtier fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa zone économique exclusive (art. 61).

La ZEE est revendiquée par un acte unilatéral de l'Etat côtier.

Le différend sur la zone économique a longtemps perturbé les relations entre la France et le Canada. La décision arbitrale délimitant la ZEE française a été vécue à Saint-Pierre-et-Miquelon comme une cuisante défaite dont le Gouvernement pouvait être tenu pour partiellement responsable en raison de son

(1) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay.

(2) Cf. annexe, schéma relatif aux espaces maritimes d'un Etat côtier.

insuffisante implication. Les responsables de l'archipel d'alors ont déploré une gestion juridique calamiteuse de ce dossier caractérisée par une préparation brève et tardive ainsi qu'une attention secondaire portée à ce dernier au regard d'autres considérations de politique étrangère.

La détermination postérieure de la ZEE canadienne a ravivé les rancoeurs fondées sur l'injustice de l'arbitrage en confirmant l'enclavement de l'archipel dans les eaux canadiennes.

Face aux reproches d'inertie adressés une nouvelle fois au Gouvernement, il semble que la zone canadienne puisse difficilement aujourd'hui être contestée, en dépit de son apparente contradiction avec les positions canadiennes lors de l'arbitrage de 1992.

A – La ZEE française : une décision arbitrale très défavorable

Alors que la question de la délimitation des zones maritimes française et canadienne fait l'objet de discussions anciennes entre les deux parties, elle s'est cristallisée à partir de 1966 en raison de positions inconciliables : la France défendait le principe de l'équidistance pour délimiter ses zones sous juridiction tandis que le Canada arguait de circonstances géographiques spéciales pour dénier à la France le droit à une zone.

La crise s'est aggravée avec l'institution par les deux pays d'une mer territoriale, en 1970 pour le Canada et en 1971 par la France. Un premier accord de pêche a néanmoins pu être signé le 27 mars 1972 (1) dont l'article 8 délimite des zones maritimes : « *la ligne définie à l'annexe au présent accord détermine entre Terre-neuve et les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, la limite des eaux territoriales du Canada et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France* ».

Après l'établissement en 1976 de la zone de pêche canadienne (2) et en 1977 de la zone économique française (3), les négociations reprennent en 1979 pour se conclure sur un constat d'échec en 1985. La France revendique pour Saint-Pierre-et-Miquelon le droit à une ZEE, le Canada lui accordant seulement l'existence d'une mer territoriale. L'arbitrage apparaît comme la seule solution face à cette impasse diplomatique.

---

(1) Accord du 27 mars 1972 précité. Cf. annexe.

(2) 1er novembre 1976, Fishing zones of Canada.

(3) Décret n° 77-169 du 25 février 1977 pris pour son application [loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes de la République] portant création d'une zone économique au large des côtes du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

1. Le tribunal

Le Gouvernement français et le Gouvernement canadien signent donc, le 30 mars 1989, un accord instituant un tribunal d'arbitrage chargé d'établir la délimitation des espaces maritimes entre les deux pays (1).

En vertu de l'article 2 de cet accord, le tribunal est chargé « *de procéder à la délimitation entre les parties des espaces maritimes relevant de la France et de ceux relevant du Canada* » et d'établir « *une délimitation unique qui commandera à la fois tous droits et juridictions que le droit international reconnaît aux Parties dans les espaces maritimes susvisés* ». Cette délimitation sera effectuée à partir du point 1 et du point 9 « *de la délimitation visée à l'article 8 de l'accord du 27 mars 1972 et décrite dans son annexe* ».

Le tribunal dont le siège est établi à New York compte cinq membres : M. Prosper Weil, nommé par le Gouvernement français, M. Allan E. Gotlieb, nommé par le Gouvernement canadien, M. Gaetano Arangio-Ruiz, M. Oscar Schachter et M. Eduardo Jiménez de Aréchaga qui le préside.

L'article 10 précise que « *la sentence du Tribunal sera définitive et obligatoire*. ». Néanmoins, chaque partie « *pourra, dans les trois mois suivant la notification de la sentence, déférer au Tribunal toute contestation entre les parties en ce qui concerne l'interprétation et la portée de ladite sentence*. »

Pour certains interlocuteurs de la mission, l'accord de 1989 constitue une première erreur dans cette procédure, à laquelle vient s'ajouter l'insuffisante préparation du Gouvernement français en vue de l'arbitrage lui-même. « *Dès l'origine, l'affaire était mal engagée puisque la France avait malheureusement accepté dans le compromis d'arbitrage, d'une part d'attribuer la majorité des sièges à des juges américains et d'autre part, de fixer le siège du tribunal à New York. […] L'administration française a peut-être considéré cette affaire avec trop de légèreté* » (2). Les responsables politiques de l'archipel soulignent également le professionnalisme des défenseurs canadiens dans cette affaire et dénoncent une étude tardive du dossier côté français.

Enfin, comme le fait observer Mme Geneviève Burdeau (3), la sentence arbitrale intervient à une période charnière pour le droit international puisqu'elle se situe peu avant l'entrée en vigueur de la convention précitée de 1982 (4). La jurisprudence en matière de délimitation n'est alors pas clairement établie, écartelée entre le droit coutumier et les principes définis dans la convention ; le

---

(1) Publié par le décret n° 90-276 du 23 mars 1990.

(2) M. Jean-Pierre Quéneudec, audition du 3 juin 2008.

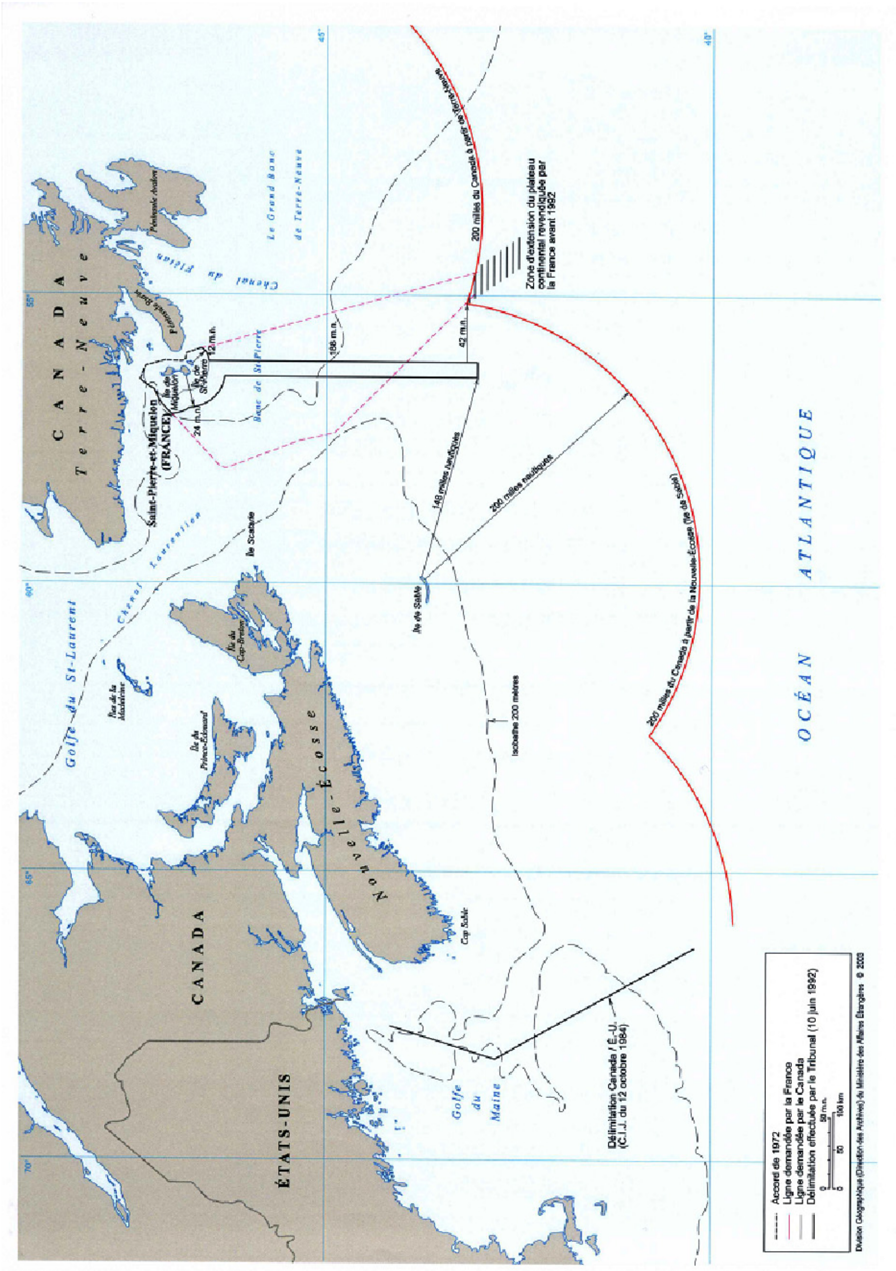
(3) Audition du 11 juin 2008.

(4) Entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

tribunal s'inscrit dans cette incertitude. A titre d'exemple, le tribunal a refusé d'appliquer la règle de l'équidistance – sur laquelle reposait l'argumentation française – alors que celle-ci constitue aujourd'hui une méthode utilisée avec constance par la Cour internationale de justice.

2. La sentence

La décision du tribunal de New York du 10 juin 1992 reconnaît à Saint-Pierre-et-Miquelon le droit de disposer d'une zone de 12 400 km² alors que la France réclamait 48 000 km^2. Cette zone entoure l'archipel et comprend, en outre, un étroit couloir au sud, long de 200 milles et large de 10,5 milles. La carte ci-dessous fait apparaître les demandes initiales des parties et la zone finalement délimitée par le tribunal.


CANADA
Terre-Neuve
Saint-Pierre-et-Miquelon (FRANCE)
Île de Miquelon
Île de St-Pierre
24 m.n.
12 m.n.
188 m.n.
42 m.n.
Péninsule Burin
Péninsule Avalon
Chenal du Flétan
Le Grand Banc de Terre-Neuve
Banc de St-Pierre
Zone d'extension du plateau continental revendiquée par la France avant 1992
200 milles du Canada à partir de Terre-Neuve
148 milles nautiques
200 milles nautiques
200 milles du Canada à partir de la Nouvelle-Écosse (île de Sable)
Île de Sable
Île Scatarie
Chenal Laurentien
Golfe du St-Laurent
Îles de la Madeleine
Île du Prince-Édouard
Île du Cap-Breton
Nouvelle-Écosse
Isobathe 200 mètres
OCÉAN ATLANTIQUE
CANADA
ÉTATS-UNIS
Cap Sable
Golfe du Maine
Délimitation Canada / É.-U. (C.I.J. du 12 octobre 1984)
Accord de 1972
Ligne demandée par la France
Ligne demandée par le Canada
Délimitation effectuée par le Tribunal (10 juin 1992)
50 m.n.
0 50 100 km
Division Géographique (Direction des Archives) du Ministère des Affaires Étrangères © 2003

Sans revenir sur une décision qui a été maintes fois commentée, la mission d'information souhaite attirer l'attention sur plusieurs points :

– aux termes de la décision du tribunal, la zone française se trouve fermée au Sud. Le paragraphe 82 le mentionne explicitement : « *en refermant à la limite extérieure de 200 milles marins les deux lignes parallèles représentant la projection vers le large, en direction du Sud, de l'ouverture côtière de SPM, le tribunal se conforme strictement au compromis d'arbitrage* » ;

– la décision est muette sur l'enclavement de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les eaux canadiennes. Le tribunal ne semble, à l'époque, pas s'être préoccupé de l'accès aux eaux internationales, pourtant essentiel à la préservation des droits de l'archipel. Le ministère des affaires étrangères considère cependant que « *si le tribunal a expressément fermé au Sud le couloir de la ZEE française, c'est précisément parce qu'il ne donne pas accès à la haute mer. Les articles de doctrine font également référence à l'enclavement. Dès 1976 et la délimitation des zones de pêche, la zone française était enclavée*. » ;

– le tribunal a fait prévaloir les faits géographiques refusant de prendre en compte d'autres éléments comme l'importance des pêcheries ;

– pour la détermination de sa zone, la France a plaidé en faveur de la méthode de l'équidistance pour l'application de laquelle effet était donné à toutes les côtes canadiennes y compris l'Ile de Sable. Le tribunal s'est affranchi de cette méthode, aujourd'hui utilisée avec constance par la Cour internationale de justice : en refusant de prendre en compte l'Ile de Sable parmi les côtes pertinentes pour la délimitation, il a donné raison au Canada ;

– le tribunal a refusé de se prononcer sur l'extension du plateau continental : tous les juristes auditionnés par la Mission s'entendent sur ce point.

A cet égard, la partie VIII de la décision, consacrée au plateau continental étendu, est très claire. Après avoir estimé que le tribunal « *n'est pas compétent pour procéder à une délimitation touchant aux droits d'une partie qui n'est pas présente devant lui* [la communauté internationale représentée par les organes chargés de l'administration et de la protection de la zone internationale des fonds marins qui a été déclarée patrimoine commun de l'humanité], celui-ci précise que « *de toute évidence, refuser de se prononcer sur la thèse française en se fondant sur l'absence de compétence du Tribunal ne saurait signifier ni ne saurait être interprété comme préjugeant, acceptant ou refusant les droits que la France, ou le Canada, peut revendiquer sur un plateau continental au-delà de 200 milles marins* » ;

– le vote négatif des juges nationaux et l'expression de leur opinion dissidente témoignent de l'insatisfaction provoquée par cette décision. Cette décision a été vécue comme une injustice par la population saint-pierraise-et-miquelonnaise et demeure aujourd'hui une blessure mal refermée.

Saint-Pierre-et-Miquelon entend aujourd'hui dépasser ce contentieux. La remise en cause de la frontière maritime de 1992 est désormais exclue (1). Mais, alors que l'extension du plateau continental n'a pas été tranchée par la décision arbitrale, l'établissement en 1996 de sa ZEE par le Canada renforce la complexité de ce dossier pour la France.

B – La ZEE canadienne : le rôle ambigu de l'Île de Sable

La loi sur les océans de 1996 (2) établit la ZEE canadienne, avec notamment l'Ile de Sable, située à 88 milles des côtes continentales canadiennes, comme point de base – Le point de base est le point à partir duquel est calculée la largeur de 200 milles ; chaque Etat est libre de déterminer ses points de base sous réserve de respecter les règles de droit international –.

La décision canadienne a pour conséquence d'enclaver définitivement la zone française, semblant hypothéquer une éventuelle demande française d'extension du plateau continental.

La France n'a jamais contesté le rôle de l'Ile de Sable dans la délimitation des eaux territoriales et des zones de pêche canadiennes. Pourtant, en 1992, elle était consciente de cette contrainte puisque sa demande visait une projection maritime depuis SPM vers le Sud-Est, donc hors de la zone de projection de l'Ile de Sable (3). En revanche, à cette date, le Canada refusait de considérer l'Ile de Sable comme pertinente.

M. Jean-Pierre Beurier (4) considère que « *sur le plan formel, la procédure d'estoppel pourrait être mise en œuvre sur ce point. Le recours à l'estoppel répond à l'attitude d'un Etat partie à un litige qui présente le contraire de ce qu'il a admis précédemment ou va plaider ensuite […]. La loi de 1996 sur les océans, qui retient l'Ile de Sable comme point de la ligne de base alors que le Canada avait refusé lors de l'arbitrage de 1992 de la prendre en compte pour la délimitation unique entre les deux Etats, pourrait être contestée sur ce fondement.* »

---

(1) Seul un nouvel accord entre la France et le Canada pourrait venir se substituer à la sentence de 1992.

(2) Loi du 18 décembre 1996.

(3) Audition de M. Jean-Pierre Quéneudec, 3 juin 2008.

(4) Audition du 16 avril 2008.

Une protestation officielle de la France au sujet de l'Ile de Sable choisie en tant que point de base semble néanmoins difficile pour deux raisons au moins (1) :

– la qualification d'île reconnue à l'Ile de Sable paraît difficile à contester. Elle n'est pas un haut fonds découvrant et peut difficilement être considérée comme un rocher, en raison notamment de sa dimension et de sa nature sablonneuse (2). En tant qu'île, elle bénéficie de la plénitude des espaces maritimes et peut donc engendrer une zone d'extension de 200 milles ;

– un temps trop long s'est écoulé depuis 1996 et la France aurait eu, pendant cette période, de nombreuses occasions d'émettre une protestation, notamment au cours des négociations ayant mené à l'accord de 2005 sur les hydrocarbures. Le ministère des affaires étrangères précise, en outre, que la loi canadienne du 1er novembre 1976 sur les pêcheries prenait déjà l'Ile de Sable comme point de référence pour délimiter les zones de pêche.

La France aurait dû en 1996 demander des éclaircissements après l'adoption par le Canada de la loi sur les océans en s'étonnant notamment de la disproportion entre la masse continentale et l'effet des îles, argument avancé en 1992 par le Canada pour réfuter les prétentions françaises : l'Ile de Sable donne naissance à une zone de 87 000 km^2, sept fois supérieure à celle de Saint-Pierre-et-Miquelon, alors que sa superficie lui est sept fois inférieure.

Selon M. Jean-Pierre Beurier (3), les prétentions canadiennes en matière de ZEE sont donc exorbitantes eu égard à la capacité de l'Ile de Sable à procurer des droits maritimes. Dans l'affaire Libye/Tunisie de 1982, la Cour a confirmé le principe du demi-effet des îles, inventé par l'arbitrage entre la France et le Royaume-Uni : certaines îles sont trop petites par rapport à la masse continentale pour leur donner plein effet en termes de projection maritime. Cependant, cette jurisprudence, susceptible d'être appliquée à l'Ile de Sable, ne peut être utilisée pour mettre en cause le titre juridique d'une île ; elle ne peut jouer que dans les hypothèses de délimitation maritime.

C'est dans ce cadre restreint que la sentence canadienne du 26 mars 2002 (4) évoque l'éventualité d'un demi-effet à donner à l'Ile de Sable dans l'opération de délimitation : « *le Tribunal a analysé plus haut le cas de l'Ile de Sable. Compte tenu de son éloignement et de l'effet très exagéré que cette*

---

(1) Audition de M. Laurent Lucchini, 11 juin 2008.

(2) L'article 121 de la Convention sur le droit de la mer de 1982 prévoit dans son premier paragraphe qu'une île est « une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute *» et dans son troisième paragraphe que «* les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental *».*

(3) Audition du 16 avril 2008.

(4) Sentence du tribunal d'arbitrage sur les limites des zones extra côtières entre Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Ecosse.

petite île déserte aurait sur la délimitation si un plein effet lui était donné, le tribunal considèrera au départ la possibilité d'un ajustement de la ligne d'équidistance provisoire de sorte à donner à 1'Ile de Sable un demi-effet. »

La sentence ne lui attribuera finalement aucun effet : « *Quoique le demi-effet accordé à l'lle de Sable atténue l'effet d'amputation, le tribunal estime que cet effet devrait être atténué davantage dans une certaine mesure.* »

Une carte, extraite du mémoire français lors de l'arbitrage de 1992 que la Mission a pu consulter, illustre parfaitement la différence de traitement qui est appliquée aux îles françaises et canadienne et le caractère inéquitable de l'effet attribué à SPM : un archipel constitué de deux îles habité par 6 125 personnes donne droit à une ZEE de 12 400 km^2 tandis qu'une île presque inhabitée génère une ZEE de 87 000 km^2 .

Le rôle contestable de l'Ile de Sable en matière de projection maritime pourrait être un argument à faire valoir dans une négociation future sur la délimitation d'un plateau continental étendu.

Désireuse de minimiser les conséquences de cette injustice, la France a préféré développer une stratégie fondée sur la promotion de l'intégration régionale comme moteur du développement de l'archipel. A ce jour, la Mission constate que cette stratégie n'a pas produit de résultats tangibles et n'a pas permis d'enrayer le déclin économique de l'archipel ; elle s'interroge donc sur les moyens de concrétiser ce développement régional cher au Gouvernement. La Mission considère que celui-ci doit reposer sur l'honnêteté et le respect mutuels. Chaque partie doit défendre ses intérêts et faire valoir ses revendications afin de négocier sur des bases claires. C'est dans cet esprit que la Mission recommande de ne pas renoncer à l'extension du plateau continental mais d'en faire un sujet de négociation.

III – LE PLATEAU CONTINENTAL ÉTENDU : UN ESPACE DE COOPÉRATION FUTURE

Le plateau continental en droit maritime international

Aux termes de l'article 76 de la Convention de Montego Bay précitée, le plateau continental comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

L'Etat côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles (art. 77).

Les ressources naturelles visées dans la présente partie [(1)] comprennent les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol.

Les États côtiers peuvent étendre leur juridiction au-delà des limites de la zone économique exclusive en fixant la limite de leur plateau continental.

Lorsque la marge continentale s'étend au-delà de 200 milles, les États peuvent, en définissant le rebord externe de la marge continentale, prétendre exercer leur juridiction, en fonction de certains critères [(2)], soit jusqu'à 350 milles marins des lignes de base, soit jusqu'à 100 milles de l'isobathe 2500 mètres [(3)], ces distances fixant les lignes de contrainte. La ligne la plus éloignée du continent est déterminée selon deux méthodes, la première fondée sur la topographie du fond marin (critère de Hedberg) et la seconde sur l'épaisseur des sédiments (critère de Gardiner). Ces méthodes peuvent être utilisées séparément ou conjointement.

Afin de revendiquer cette extension, l'État côtier doit déposer, avant le 13 mai 2009 pour la France, un dossier technique et juridique devant la Commission des limites du plateau continental (CLPC), organisme dépendant des Nations unies. L'État lui communique des informations sur les limites de son plateau continental (cartes, renseignements pertinents, y compris les données géodésiques). Il appartient ensuite à l'État demandeur de fixer la limite de son plateau continental sur la base des recommandations formulées par la CLPC.

Les autorités gouvernementales ne semblent pas à ce jour disposées à déposer un dossier devant la Commission des limites du plateau continental (CLPC). Pourtant évoqué dès 2005, le dossier d'extension du plateau continental pour Saint-Pierre-et-Miquelon souffre, d'après les auditions menées par la

(1) Partie VI de la Convention consacrée au plateau continental.

(2) Cf. annexe, schémas relatifs aux critères d'extension du plateau continental.

(3) Une isobathe, ou courbe isobathe, est une ligne joignant des points d'égale profondeur : c'est donc une courbe de niveau.

Mission, d'une divergence profonde entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Outre-mer. Le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) conteste la possibilité juridique d'extension du plateau continental et met en avant le délai trop contraignant de mai 2009 ainsi que les carences techniques du dossier. Ce point de vue s'est imposé au niveau interministériel, le ministère ayant jusqu'à présent été le principal, voire l'unique, acteur du dossier.

La revendication d'un plateau continental étendu au large de SPM serait pourtant l'occasion pour le Gouvernement français de réaffirmer la volonté de l'Etat de préserver les droits de l'archipel dans la région et de soutenir son développement. La Mission souhaite à cet égard rappeler l'attachement de la population comme des élus de l'archipel à cette question ainsi qu'en témoignent les délibérations du conseil territorial [(1)] et une pétition signée par la quasi-totalité des habitants.

Si la revendication française semble juridiquement légitime, contrairement à l'analyse développée par le Gouvernement, le pragmatisme et l'indispensable intégration de SPM dans son environnement régional commandent d'envisager une solution concertée associant le Canada.

A – Les fondements juridiques d'une revendication française

Défendant une position ferme et constante, le ministère des Affaires étrangères partage avec les autorités canadiennes la conviction que l'arbitrage de 1992 a définitivement clos tout débat relatif aux frontières maritimes, interdisant toute revendication d'un plateau continental étendu[(2)].

Pour la Mission, il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause l'arbitrage de 1992 et de rouvrir un contentieux douloureux aujourd'hui apaisé. Cependant, la Mission considère que la sentence de 1992 n'exclut pas la possibilité de revendication. En outre, ses interlocuteurs, à l'exception du ministère des affaires étrangères et européennes, s'accordent pour considérer que la revendication française d'un plateau continental étendu au large de Saint-Pierre-et-Miquelon mérite à tout le moins d'être étudiée.

En effet, les personnes auditionnées par la Mission concluent majoritairement qu'une revendication n'est pas dénuée de fondement juridique. Aucune d'entre elles n'a confirmé la position du ministère en écartant cette possibilité. Plusieurs arguments peuvent être avancés à l'appui d'une demande française en ce sens :

---

(1) Cf. annexe.

(2) Cf. annexe, lettre de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, aux députés membres de la Mission.

– la réalité géologique : l'existence d'un continuum géologique dans la région, reconnu par la Cour internationale de justice en 1984 dans l'affaire « Golfe du Maine » [(1)], satisfait au critère du prolongement naturel du territoire terrestre « jusqu'au rebord externe de la marge continentale » défini par l'article 76 § 1 de la Convention précitée de 1982.

– le silence du tribunal arbitral en 1992 : la sentence a réservé la possibilité de revendication dans sa section VIII consacrée au plateau continental prolongé [(2)]. Considérant que la délimitation au-delà de 200 milles ne relève pas de sa compétence, le tribunal laisse la porte ouverte aux revendications d'un plateau étendu, y compris au-delà du seul prolongement du couloir de la ZEE.

– le droit d'un Etat côtier à un plateau continental : chacun d'eux détient des droits sur le plateau continental qui existent *ipso facto* et *ab initio*, sans nécessité d'une proclamation [(3)]. Les droits reconnus à l'Etat par l'article 76 précité sont des droits inhérents découlant de la souveraineté de l'Etat côtier et non d'une délimitation. Le droit à un plateau continental est reconnu en dehors de toute délimitation.

En revanche, la survie économique constitue un argument juridique difficile à exploiter : si cet argument a été retenu en 1951 dans l'affaire des pêcheries anglo-norvégiennes – les habitants des îles Lofoten étaient alors entièrement dépendants de la pêche – , la jurisprudence récente semble ne retenir que les arguments géographiques [(4)], même si la notion d'équité demeure au cœur des solutions retenues.

Cependant, la difficulté tient à ce que, en raison de l'Ile de Sable, les eaux internationales se situent à 300 milles des côtes de SPM. 100 milles de zone maritime sous juridiction canadienne [(5)] séparent donc la zone économique française de la haute mer proprement dite et de la zone sur laquelle pourrait porter une revendication française de plateau continental étendu. A la limite sud tracée par le tribunal arbitral en 1992, les droits français (plateau continental étendu) et canadiens (ZEE) se chevaucheraient.

Afin de revendiquer le plateau continental s'étendant au-delà de la zone canadienne, deux options sont donc envisageables :

---

(1) Arrêt du 12 octobre 1984, Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/Etats-Unis d'Amérique).

(2) Cf. supra.

(3) Arrêt de la CIJ du 20 février 1969 et article 77 § 3 de la Convention de 1982.

(4) Audition de M. Jean-Pierre Beurier, 16 avril 2008.

(5) 42 milles au point le plus proche, à l'est du couloir, dans le cas d'un plateau continental étendu qui n'est pas restreint au prolongement du couloir de la ZEE.

a) la théorie du saute-mouton en vertu de laquelle les droits français s'interrompent sous la ZEE canadienne pour renaître sur la portion du prolongement naturel du territoire au-delà. Il n'existe aucun précédent de cette nature devant la Commission des limites du plateau continental (CPLC). Cette théorie paraît difficile à mettre en œuvre pour trois raisons :

– la première, de bon sens : on ne peut comprendre que des droits existent jusqu'à 200 milles (sentence de 1992), puis cessent de s'exercer jusqu'aux 200 milles canadiens pour ressusciter plus loin ;

– la deuxième : l'article 76 § 1 stipule, en effet, que le plateau couvre les fonds marins « *sur toute l'étendue du prolongement naturel*... ». Autrement dit, la Convention, confirmée par la jurisprudence, exige une continuité du plateau continental ;

– la troisième : la fixation unilatérale de ses limites par le Canada ne lie évidemment pas la France.

En outre, si la théorie du saute-mouton est utilisée à l'appui de la demande française, la Commission des limites du plateau continental (CLPC), comme elle le fait régulièrement, pourrait être amenée à demander à la France de préciser le titre à l'origine de la revendication. Or, il paraît difficile d'établir son titre sans pouvoir se fonder sur le prolongement naturel de son territoire.

b) la superposition de deux zones maritimes relevant de souverainetés distinctes : il s'agit de soutenir que les droits français sur un plateau continental sous la ZEE canadienne ne sont pas absents.

La pratique étatique montre que peuvent se superposer des fonds marins relevant d'un Etat et une colonne d'eau surjacente placée, quant à elle, sous la juridiction d'un autre Etat. Des exemples d'accords de délimitation vont en ce sens (Australie/Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1978). Plusieurs travaux universitaires admettent également cette hypothèse. Geneviève Burdeau [(1)] fait également observer que la convention de 1982 ne l'écarte d'ailleurs pas non plus.

Selon M. Laurent Lucchini [(2)], une douzaine de précédents mettant en œuvre une gestion commune de tout ou partie de la zone contestée existent, que les accords prévoient la mise en place d'une structure commune chargée de la gestion (Japon/Corée, Timor/Australie, Thailande/Malaisie etc.) ou des solutions plus souples comme dans le golfe Persique.

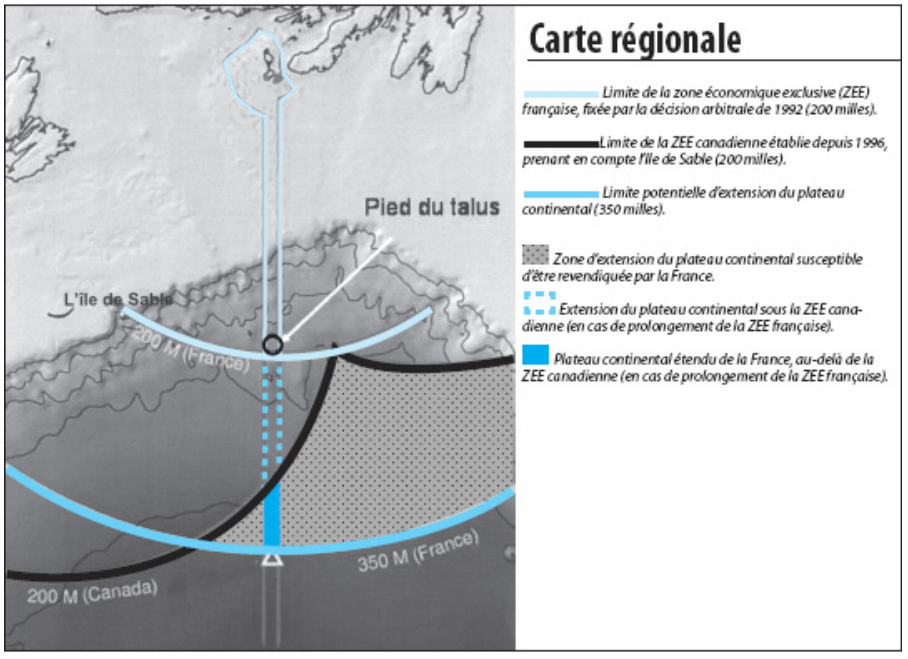
---

(1) Audition du 11 juin 2008.

(2) Audition du 11 juin 2008.

Pour Jean-Pierre Beurier [(1)], la France pourrait s'inspirer de l'accord franco-espagnol de 1974. Cet accord prévoit dans le golfe de Gascogne une zone d'exploitation commune sur un périmètre déterminé de part et d'autre de la frontière du plateau continental. De même dans l'arrêt relatif au golfe de Fonseca, les trois pays (Nicaragua, Honduras et Salvador) se partagent la gestion de la ZEE.

Si la France revendique le plateau continental étendu auquel elle peut juridiquement prétendre en application des critères définis par la convention précitée sur le droit de la mer, la zone située entre la limite de la ZEE française et la limite de la ZEE canadienne pourrait donc donner lieu à une coopération : la France y détient des droits sur le sol et le sous-sol correspondant à son plateau continental étendu tandis que le Canada y détient des droits sur la colonne d'eau procédant de sa ZEE. Contrairement aux exemples cités, dans la zone de coopération potentielle, se superposent deux prétentions distinctes. Cette dichotomie de régime juridique ne paraît pas pénalisante dans la mesure où elle n'empêche pas chaque Etat d'obtenir ce qu'il revendique. Depuis la limite de la ZEE canadienne jusqu'à 350 milles des lignes de base françaises s'étendrait le plateau continental français, éventuellement en concurrence avec le plateau continental étendu canadien (cf. la carte ci-dessous).



(1) *Audition du 16 avril 2008.*

La question de la concurrence entre ZEE et plateau continental sur le sol et le sous-sol, en l'absence de jurisprudence, ne peut cependant être résolue que par un accord avec les Canadiens à l'instar de certains accords de délimitation existants.

B – Les perspectives de coopération entre la France et le Canada

La première étape vers une extension du plateau continental qui donnerait éventuellement lieu à une gestion concertée avec la partie canadienne tient au dépôt d'un dossier de demande devant la commission compétente, la CLPC. Celui-ci suppose préalablement une révision de la position gouvernementale qui pourrait faire l'objet d'une concertation interministérielle.

Initialement, la date butoir pour le dépôt d'un dossier d'extension du plateau continental était pour la France le 13 mai 2009.

Mais, lors de la dernière réunion des Etats partie à la convention sur le droit de la mer (1), il a été décidé d'adapter la procédure. Le délai de dépôt du dossier (2) peut désormais être respecté « *en soumettant au secrétaire général des informations préliminaires indicatives sur les limites extérieures du plateau continental au-delà de 200 milles marins, une description de l'état d'avancement du dossier et une prévision de la date à laquelle il sera soumis…* » (3). Il s'agit donc de déposer, avant la date butoir, un dossier partiel – contenant les données actuellement disponibles - à titre conservatoire.

La Mission suggère donc que la France dépose un dossier préliminaire annonçant par ailleurs son intention d'entamer des négociations avec le Canada. Cette démarche permettrait, d'une part de préserver les droits maritimes français et, d'autre part, de convaincre les Canadiens des bonnes intentions françaises. L'allègement de la procédure décidé récemment permet de répondre au souci exprimé par de nombreux interlocuteurs de prendre date sans provoquer un raidissement canadien. Il s'agit de déposer des informations préliminaires sans préjuger des suites qui seront données au dossier.

Les règles procédurales de la CLPC, la configuration géographique particulière ainsi que les intérêts politiques des deux pays plaident en faveur d'une approche conjointe de cette question.

---

(1) 18ème réunion qui s'est tenue à New York du 13 au 20 juin 2008.

(2) Dix ans à compter de la ratification de la convention.

(3) Décision SPLOS/183 relative au volume de travail de la Commission des limites du plateau continental et à la capacité des Etats, notamment des Etats en développement de s'acquitter de leurs obligations en vertu de l'article4 de l'annexe II à al convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et de respecter l'alinéa a) de la décision figurant d&ns le document SPLOS 72.

Le dossier français ne peut être défendu sans un soutien canadien et réciproquement. Dès lors qu'un Etat fait part de son objection, la Commission interrompt l'étude du dossier. Ainsi, si le Canada bloquait la demande française ou refusait l'autorisation d'accomplir une campagne scientifique préalable nécessaire au dépôt du dossier dans sa ZEE, la France pourrait, à son tour, entraver la future demande canadienne pour cause de différend.

Le dépôt avant mai prochain d'un dossier à titre conservatoire pourrait être justifié par la complexité particulière de la situation et le souhait d'entamer des négociations reposant sur les points suivants : absence de remise en cause de la décision de 1992 ; campagne scientifique commune pour présenter à la CLPC des données complètes et actualisées ; existence de droits sur le plateau continental auxquels aucun des Etats n'a renoncé. Dans la recherche d'une solution consensuelle, la création d'une zone de gestion commune pourrait être l'un des éléments de la négociation.

– Dans un premier temps, les négociations pourraient porter sur l'organisation d'une campagne scientifique conjointe afin notamment d'en diminuer le coût.

Selon l'IFREMER, les données disponibles sont, en effet, trop anciennes. Une campagne de recherche française, sous l'autorité du comité Extraplac, pourrait être menée pour les actualiser. La campagne durerait une quinzaine de jours pour un coût de 500 000 euros. Elle serait réalisée grâce au bateau « Marion Dufresne » qui appartient à l'institut Paul-Émile Victor mais connaît actuellement des difficultés de financement.

La justification géologique d'un plateau continental étendu semble établie mais nécessite des investigations scientifiques complémentaires. Le pied du talus se situe, semble t-il, à la limite de la ZEE française : il faudrait donc demander l'autorisation des autorités canadiennes pour entreprendre des travaux dans les eaux canadiennes afin d'étayer un dossier pour lequel les données existantes sont insuffisantes. D'après le MAEE, une demande de relevés scientifiques ne eaux canadiennes a été officieusement adressée en 2005 aux autorités canadiennes qui l'ont refusée, par note verbale.

– Dans un deuxième temps, la négociation pourrait porter sur le dépôt d'une demande conjointe sur le plateau continental. Dans ce cas, la CLPC conserve un rôle strictement technique. On pourrait faire valoir au Canada que la France ne souhaite pas de délimitation géographique, son intérêt ne résidant pas nécessairement dans la reconnaissance de deux zones distinctes.

CONCLUSION

Saint-Pierre-et-Miquelon souffre tout comme la métropole du fait que la France ne semble pas toujours se donner les moyens d'assumer son rôle de première puissance maritime européenne qu'elle doit à l'étendue de ses côtes.

Sans reprendre les arguments juridiques qui plaident en faveur d'une demande française d'extension du plateau continental, l'existence désormais d'une procédure allégée conjuguée à une volonté politique nouvelle permettrait au Gouvernement de prendre date tout en laissant la porte ouverte à une discussion franche avec nos amis canadiens.

La France devrait par principe préserver les droits maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon comme elle le fait pour d'autres îles de l'outre-mer.

Ceci suppose d'engager pleinement le dialogue avec le Canada, en défendant résolument la revendication d'un plateau continental étendu tout en poursuivant l'objectif de relations bilatérales satisfaisantes, afin de parvenir à un accord équitable susceptible d'offrir de réelles perspectives de survie économique à l'archipel.

La métropole ne peut pas oublier la dernière représentation de la France en Amérique du Nord ; elle doit garantir à son territoire les moyens d'assurer son avenir économique.

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

1. Solliciter un **réexamen interministériel de la question de l'extension du plateau continental** de Saint-Pierre-et-Miquelon, tirant les conséquences de l'adaptation de la procédure décidée lors de la dernière réunion des Etats parties à la Convention sur le droit de la mer ;

2. Demander au Gouvernement de **transmettre, avant mai 2009, au secrétaire général de la commission des limites du plateau continental une lettre d'intention** comportant les éléments préliminaires nécessaires au dépôt ultérieur d'un dossier d'extension du plateau continental ;

3. Accompagner cette lettre d'une **démarche auprès des autorités canadiennes afin de solliciter l'ouverture de négociations** sur, d'une part, la gestion d'une éventuelle zone maritime commune, et d'autre part, l'intégration économique de l'archipel dans la région ;

4. Proposer aux responsables canadiens la **réalisation d'études scientifiques conjointes** afin de collecter des données sur les ressources maritimes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 10 décembre 2008.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat a lieu.

Le Président Axel Poniatowski. Le sujet est particulièrement complexe et quelques précisions sur les concepts utilisés et les enjeux de la dispute ne seraient pas inutiles à une bonne compréhension de la question. La zone économique exclusive s'étend-elle à la fois aux fonds marins et au sous-sol ?

M. Louis Guédon, rapporteur. La définition juridique de la zone économique exclusive est très précise : « L'existence d'une zone économique exclusive confère à l'État côtier dans ladite zone

– des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ;

– juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne : la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin, les autres droits et obligations prévus par la Convention. »

Le problème vient justement du caractère très étendu de la définition, qui profite largement au Canada en l'espèce.

Le Président Axel Poniatowski. En l'état actuel, au-delà de la zone française en forme de cigare, tout le reste est canadien ?

M. Paul Giacobbi. Sur décision unilatérale de leur part !

Le Président Axel Poniatowski. Quel est à cet égard l'impact de l'existence de l'Ile de Sable ?

M. Louis Guédon, rapporteur. L'intérêt, pour la France, de posséder des territoires sur l'ensemble du globe réside en particulier dans l'étendue de la zone maritime qui en dépend. L'Ile de Sable joue ici le même rôle pour le Canada,

puisque le fait qu'elle soit habitée une partie de l'année permet de ne pas la considérer comme un îlot mais comme une île à part entière susceptible d'engendrer une zone économique.

Mme Annick Girardin, rapporteure. Si cette île n'existait pas, la ZEE française serait évidemment plus importante.

Le Président Axel Poniatowski. Quelles sont les revendications précises à formuler, pour la partie française ?

M. Louis Guédon, rapporteur. L'équité commande donc de mieux équilibrer intérêts français et canadiens. La seule voie de droit permettant de rouvrir le dossier consiste à saisir, avant d'être forclos en mai 2009, la Commission des limites du plateau continental. Cela suppose que la France se décide à agir dans un domaine où elle reste trop passive.

Mme Annick Girardin, rapporteure. Il ne s'agit pas de revenir sur la sentence arbitrale de 1992 mais de proposer une cogestion avec les Canadiens de ce qui serait la zone conjointe entre leur ZEE et notre plateau continental étendu.

Le Président Axel Poniatowski. Quel est le support juridique de l'extension préconisée du plateau continental ? Le Canada n'est-il pas fondé à soumettre une requête identique ?

Mme Annick Girardin, rapporteure. Le droit existant offre aux États la possibilité de demander une extension de leur plateau continental. Le Canada comme la France peuvent donc saisir la commission des limites du plateau continental. S'ils le font séparément, le dossier sera bloqué. Au contraire, en préconisant une simple lettre d'intention française, la mission souhaite que s'engagent des négociations bilatérales en vue de la constitution d'un dossier commun.

M. Paul Giacobbi. Gardons-nous, dans cette affaire, de confondre le droit, la sentence arbitrale et la décision canadienne unilatérale de 1996. L'extension du plateau continental est prévue, en droit, par la Convention de Montego Bay ; il existe une commission *ad hoc*.

L'attitude de la France dans cette controverse a ajouté, à l'amateurisme juridique, la candeur politique. C'est bien l'amateurisme qui a prévalu dans l'accord sur le lieu de l'arbitrage, dans l'acceptation de la présence majoritaire de juges américains au sein du tribunal arbitral, et dans le choix du moment : la jurisprudence était alors très floue, faisant grand cas de la notion d'équidistance – défavorable à la France – et laissant très peu de place à la notion d'équité – plus favorable à nos intérêts. Il eût mieux valu attendre. De surcroît, la défense française s'est révélée très faible devant le tribunal arbitral. Enfin, aucune exploitation des aspects de la sentence qui confortaient notre position n'a été effectuée. Or cette sentence écarte expressément toute considération sur la zone qui s'étend au-delà des 200 milles : le tribunal décline sa compétence et laisse

ainsi ouvertes toutes les options ultérieures, occasion que la France n'a toujours pas saisie.

La candeur politique est tout aussi manifeste : on prétend ne pas vouloir élever de conflit juridique avec le Canada au nom de la préservation des bonnes relations franco-canadiennes. Mais plusieurs exemples existent de différends tout à fait similaires entre des États qui, à la même époque, entretenaient par ailleurs d'excellentes relations : le Qatar et Bahreïn ont connu un conflit juridique à propos d'un îlot, la Libye et Malte ont porté un différend relatif à des frontières maritimes devant la Cour internationale de justice, et les États-Unis sont, semble-t-il, allés jusqu'à supprimer matériellement un îlot pour faire disparaître une querelle du même ordre avec le Mexique. La France peut donc fort bien utiliser des voies de droit à l'encontre du Canada sans nuire aux relations bilatérales.

Or précisément, le Canada a adopté, en 1996, une attitude juridiquement inacceptable au regard de la sentence arbitrale de 1992. En effet, en 1992, les mémoires écrits de la partie canadienne ne mentionnaient pas l'Ile de Sable. Soudain, en 1996, le Canada invoque l'existence de l'Ile de Sable. Les marques de souveraineté existantes peuvent certes étayer sa qualification d'île, puisque cette terre n'est ni entièrement recouverte par les eaux ni totalement inhabitée. Mais mettre en avant cette île pour la fixation de la zone des 200 milles entraîne des conséquences exorbitantes au regard de ce qui n'est, en réalité, qu'un « fait maritime insignifiant ». Il est foncièrement inéquitable que cela octroie à la zone économique canadienne 87 000 kilomètres carrés face à une zone française de 12 000 kilomètres carrés. Ce changement d'argumentaire de la part du Canada, consistant à n'invoquer l'Ile de Sable qu'en 1996 en déformant la portée de la sentence de 1992, justifierait pleinement une action reconventionnelle de la France en vertu du principe d'estoppel. Même si une telle action ne doit pas forcément être intentée, l'argument mérite à tout le moins d'être utilisé. La loi canadienne de 1996, par définition unilatérale, a instauré une forme de fait accompli que la France, hélas, n'a jamais contesté.

Que faire ? Plusieurs options se présentent. Tout d'abord, relancer la procédure sur le fondement de l'estoppel. Selon les juristes compétents, cela est possible ; il s'agit même d'un cas d'école. Ensuite, rappeler haut et fort quels sont nos droits. Enfin, utiliser toutes les voies de droit possibles, en particulier la revendication de l'extension du plateau continental ; la configuration à beau ne pas être optimale, la question vaut d'être soulevée. En définitive, il faut négocier avec le Canada, notamment sur la question du forage pétrolier, pour obtenir une répartition plus équitable des ressources.

M. Gérard Voisin. Je salue le rapport de nos collègues Annick Girardin et Louis Guédon, qui fait suite à celui que j'avais présenté sur l'accord relatif aux champs d'hydrocarbures transfrontaliers. Il faut déplorer que, jusqu'à présent, et sans vouloir accabler les prédécesseurs de Mme Girardin, l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon ait été mal défendu à l'échelle nationale et internationale. Tous les aspects juridiques de la question évoquée ce matin ont été étudiés ; il

reste que la défense politique de ces îles, petites et lointaines, n'a jamais eu, sauf rare exception, l'écho qu'elle aurait mérité au Parlement. La réponse formulée par M. Bernard Kouchner au courrier du Président Axel Poniatowski, qui s'apparente à une fin de non-recevoir, participe de la même indifférence et n'est pas acceptable. Car nul ne peut nier l'intérêt économique et historique de la présence française à Saint-Pierre et Miquelon. Au-delà de la publication de ce rapport d'information, que des parlementaires métropolitains se rendent sur place serait donc un témoignage très utile et empêcherait que cette question tombe dans l'oubli.

Le Président Axel Poniatowski. Je suis prêt à intervenir personnellement sur ce sujet, sous une forme qui reste à définir précisément à la lumière des développements détaillés du rapport.

La commission *autorise* la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

- Liste des personnes rencontrées 45

- Décret n° 72-692 du 25 juillet 1972 portant publication de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, avec un échange de lettres, signés à Ottawa le 27 mars 1972 47

- Décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994 49

- Décret n° 95-1033 du 18 septembre 1995 portant publication du procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 (ensemble trois annexes), signé à Paris le 2 décembre 1994, et une annexe, signée le 14 avril 1995 51

- Zones potentielles d'exploitation du crabe des neiges (carte)..... 56

- La notion de bassin sédimentaire (schémas) 57

- Le bassin sous laurentien (carte) 58

- Le potentiel pétrolier de Saint-Pierre-et-Miquelon (cartes) 59

- Note du ministère des affaires étrangères et du commerce international canadien... 61

- L'exploration pétrolière à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Ecosse (carte) 66

- Les espaces maritimes d'un Etat côtier (schéma)..... 67

- Les critères d'extension du plateau continental (schémas) 68

- Délibération du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon 71

- Réponse du ministre des affaires étrangères..... 72

Liste des personnes rencontrées par vos rapporteurs
(par ordre chronologique)

___

- M. Serge Segura, sous-directeur du droit de la mer, des pêches et de l'Antarctique et M. François Sow, rédacteur Canada – ministère des affaires étrangères et européennes (*16 avril 2008)*
- M. Jean-Pierre Beurier, professeur à l'université Nantes II, directeur du centre de droit maritime et océanique (*16 avril 2008)*
- M. Jean-Pierre Queneudec, professeur émérite de l'Université Paris I (*3 juin 2008)*
- M. Gilles Bessero, directeur général du Service hydrographique et océanographique de la marine (*4 juin 2008)*
- Mme Geneviève Bastid-Burdeau, professeur à l'université Paris I (*11 juin 2008)*
- M. Laurent Lucchini, professeur émérite Université Panthéon-Sorbonne, président du conseil scientifique de l'Institut du droit économique de la mer (*11 juin 2008)*
- Amiral Jean-Pierre Labonne, secrétaire général adjoint et M. Elie Jarmache, chargé de mission – Secrétariat général de la mer (*12 juin 2008*)
- M. Richard Meese, avocat (*12 juin 2008*)
- M. Jean-Yves Perrot, président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (*22 septembre 2008)*
- M. Yves Mathieu et Roland Vially, ingénieurs – Institut français du pétrole (*23 septembre 2008*)
- M. Philippe Geiger, sous-direction approvisionnement en hydrocarbures, et Mme Carole Mercier, chef du bureau exploration et protection des hydrocarbures – Direction de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (*7 octobre 2008)*
- M. Richard Têtu, minstre-conseiller, M. Marc Berthiaume, chargé des relations politiques et parlementaires, Mme Geneviève Weill, agent économique – Ambassade du Canada (*7 octobre 2008)*
- M. Denis Detcheverry, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon *(9 octobre 2008)*
- M. Marc Plantegenest, ancien président du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon *(18 novembre 2008)*
- M. Thierry Basle, directeur du développement économique de la Société de développement et de promotion de l'archipel *(19 novembre 2008)*
- M. Stéphane Artano, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon *(2 décembre 2008)*
- M. Charles Theaut, directeur des Nouvelles Pêcheries *(contribution écrite)*

Remerciements à M. Matthew Reardon, collaborateur, pour sa participation aux travaux de la Mission.

Décret n° 72-692 du 25 juillet 1972 portant publication de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, avec un échange de lettres, signés à Ottawa le 27 mars 1972

……

Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche

Le Gouvernement français et le Gouvernement canadien,

Considérant que le Gouvernement canadien a jugé nécessaire, en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries, d'adopter certaines dispositions relatives à la délimitation de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada,

Estimant opportun d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche,

sont convenus de ce qui suit :

Art. 1er. — Le Gouvernement français renonce aux privilèges établis à son profit en matière de pêche par la Convention signée à Londres le 8 avril 1904 entre le Royaume-Uni et la France. Le présent Accord remplace les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada.

Art. 2. — En contrepartie, le Gouvernement canadien s'engage, dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada sur la côte atlantique, à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas. Le Gouvernement français s'engage de son côté à accorder la réciproque aux ressortissants canadiens au large de Saint-Pierre et Miquelon.

Art. 3. — Les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pourront continuer à pêcher, du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent à l'Est du méridien 61° 30' de longitude Ouest, conformément aux dispositions des articles 5 et 6.

Art. 4. — En raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage :

a) les embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve, et les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve bénéficient du même droit sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon,

b) les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens ; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte

atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

Art. 5. — Les bâtiments de pêche français visés par les dispositions de l'article 3 ne doivent pas faire porter leur effort de pêche à titre principal sur des espèces de poisson autres que celles qu'ils ont traditionnellement exploitées dans la période de cinq ans précédant immédiatement cet Accord, et ne devront pas augmenter substantiellement le niveau de cet effort.

Art. 6. — Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

Art. 7. — Le patrouilleur français qui accompagne habituellement les bâtiments de pêche français pourra continuer à exercer sa mission d'assistance dans le golfe du Saint-Laurent.

Art. 8. — La ligne définie à l'annexe au présent Accord détermine, entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, la limite des eaux territoriales du Canada et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France.

Art. 9. — Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme portant atteinte aux vues et prétentions futures de l'une ou l'autre Partie concernant les eaux intérieures, les eaux territoriales ou la juridiction en matière de pêche ou de ressources du plateau continental, ni aux accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels l'un ou l'autre Gouvernement est Partie.

Art. 10. — Les Parties contractantes établiront une Commission pour l'examen de tous les différends sur l'application du présent Accord.

La Commission comprendra un expert national nommé par chacune des Parties pour dix ans. En outre, les deux Gouvernements désigneront d'un commun accord un troisième expert qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

Si, à l'égard de tout différend soumis à la Commission par l'une des Parties contractantes, la Commission n'est pas parvenue, dans un délai d'un mois, à une décision acceptable pour les Parties contractantes, il sera fait appel au troisième expert. La Commission siégera alors comme un tribunal d'arbitrage sous la présidence du troisième expert.

Les décisions de la Commission siégeant comme un tribunal d'arbitrage seront prises à la majorité et seront obligatoires pour les Parties contractantes.

Décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994

……

Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada, ci-après dénommés les Parties,

Déterminés à développer des relations de bon voisinage entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes et à prendre en compte les intérêts communs de leurs populations;

Désireux, dans cette perspective, de renforcer les liens existant entre elles et de développer une coopération régionale diversifiée entre la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et ces provinces;

Ayant à l'esprit l'invitation faite par le Gouvernement fédéral du Canada aux Provinces atlantiques canadiennes à contribuer à cette coopération dans les domaines relevant de leur compétence,

sont convenus des dispositions suivantes:

Art. 1er. — Les Parties organisent et approfondissent par toutes mesures appropriées et dans les limites de leurs compétences respectives leur coopération dans les domaines déterminés par le présent Accord.

Art. 2. — Les questions relatives aux relations de pêche entre la France et le Canada font l'objet d'un procès-verbal conclu en application de l'Accord du 27 mars 1972.

Art. 3. — 1. Les Parties collaborent pour assurer la préservation et la valorisation du milieu naturel. Elles étudient en particulier les mesures de nature à favoriser la protection de la faune et de la flore.

2. Les Parties conviennent de collaborer afin d'étudier le milieu marin et ses perspectives, de développer la coopération scientifique dans ce domaine et d'examiner des actions communes possibles dans le domaine de l'aquaculture.

Art. 4. — Les Parties favorisent le développement d'initiatives communes pour la promotion du tourisme à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Provinces atlantiques canadiennes, notamment par l'organisation de circuits touristiques communs et la diffusion de l'information par leurs organismes de promotion touristique respectifs.

Art. 5. — Les Parties, désireuses de faciliter la circulation des personnes et des biens, s'engagent à rechercher les moyens susceptibles d'améliorer les liaisons maritimes et aériennes entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada.

Art. 6. — Les Parties favorisent le développement des échanges commerciaux entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes. A cette fin, elles prennent les mesures permettant une meilleure diffusion des informations relatives aux activités et aux opérateurs économiques, conformément à leur législation respective concernant l'accès du public à ces informations.

Art. 7. — Les Parties développent leur coopération en matière de police, notamment pour réprimer les trafics illicites.

Art. 8. — Les Parties incitent au développement des relations culturelles entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, notamment dans le domaine de la diffusion des produits culturels et de l'artisanat.

Art. 9. — Les Parties favorisent le développement de leur coopération dans le domaine des communications, notamment en matière de radio et de télédiffusion.

Art. 10. — Les Parties encouragent le développement du sport et la coopération dans ce secteur.

Art. 11. — Les Parties encouragent le développement de leur coopération en matière de formation et d'échanges de personnels enseignants et administratifs ainsi qu'en matière d'animation et de recherche pédagogique. Elles favorisent notamment les échanges entre l'Institut de langue française de Saint-Pierre-et-Miquelon (Franco-Forum) et les institutions intéressées à de telles actions dans les Provinces atlantiques canadiennes.

Art. 12. — Les Parties favorisent la coopération dans les domaines médical, hospitalier et sanitaire, notamment à l'occasion d'évacuations sanitaires.

Art. 13. — Les Parties s'efforcent de développer leur coopération en matière agricole, notamment en créant les conditions de réactivation de la quarantaine située à Miquelon.

Art. 14. — 1. Les Parties créent une commission mixte de coopération et en désignent les membres selon des modalités qui leur sont propres.

2. La Commission veille à la mise en oeuvre du présent Accord. Elle étudie les modalités de la coopération entre les Parties, elle examine les projets de nature à renforcer cette coopération et les moyens appropriés à sa mise en oeuvre. Elle institue des groupes de travail associant l'ensemble des partenaires intéressés dans les domaines spécifiquement visés par le présent Accord. Les questions relatives à la pêche sont examinées par le Conseil consultatif créé à l'article II du procès-verbal mentionné à l'article 2 du présent Accord.

Art. 15. — 1. La Commission mixte se réunit alternativement à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Provinces atlantiques canadiennes une fois par an.

2. La présidence est assurée par la Partie qui accueille la réunion.

Art. 16. — La Commission mixte peut proposer aux Parties des modifications du présent Accord en vue, notamment, d'étendre leur coopération à d'autres domaines. Ces modifications font l'objet d'un accord entre les Parties.

Art. 17. — 1. Le présent Accord entre en vigueur à la date de sa signature.

2. Chaque Partie peut à tout moment dénoncer par écrit le présent Accord. La dénonciation prend effet cent quatre-vingts jours à compter de la date de sa notification à l'autre Partie.

Décret n° 95-1033 du 18 septembre 1995 portant publication du procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 (ensemble trois annexes), signé à Paris le 2 décembre 1994, et une annexe, signée le 14 avril 1995

……

Procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada,

Vu l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972;

Vu la décision du Tribunal d'arbitrage pour la délimitation des espaces maritimes entre la République française et le Canada, rendue le 10 juin 1992;

Tenant compte de l'Accord signé ce jour entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes (ci-après dénommé l'Accord de coopération);

Constatant qu'il est nécessaire d'établir des parts pour les bâtiments de pêche canadiens et français afin que soient respectées les obligations et responsabilités de la République française et du Canada en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques marines se trouvant dans leurs espaces maritimes respectifs, tout en donnant effet à leurs droits réciproques de pêche dans les espaces maritimes l'un de l'autre;

Soulignant l'intérêt de développer la coopération entre les entreprises des deux Parties pour l'exploitation des produits de la pêche;

Ayant à l'esprit que, conformément au droit international, la République française et le Canada exercent leur souveraineté sur leurs eaux intérieures et leur mer territoriale et jouissent de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques marines dans les zones qu'ils ont chacun établies;

Reconnaissant également que les Parties ont adopté des lois, règlements et autres mesures de gestion pour la conservation des ressources biologiques marines de leurs espaces maritimes respectifs; Soulignant l'importance de la coopération entre les Parties pour assurer la conservation et la gestion des ressources biologiques marines qui se trouvent dans les espaces maritimes français et canadiens, conformément à l'article 63, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982;

Désireux notamment de prendre en considération la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er
Coopération en matière de conservation et de gestion

1. Les Parties coopèrent en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans la sous-division 3Ps (ci-après dénommée « le 3Ps ») de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (O.P.A.N.O.) qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens et qui sont énumérés à l'annexe I du présent Procès-verbal.

2. A cette fin les Parties coopèrent en matière de recherche, d'échange d'informations, de communication de données scientifiques, notamment pour ce qui concerne l'évaluation des stocks, ainsi que dans les domaines figurant à l'article 3 de l'Accord de coopération.

3. A cet effet les administrations compétentes concluent un arrangement établissant les modalités de cette coopération.

4. Les Parties étendent, en tant que de besoin, la coopération prévue aux paragraphes 1 à 3:

a) Aux stocks situés dans le 3Ps qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens et qui ne sont pas énumérés à l'annexe I;

b) Aux stocks situés dans la sous-division 4Vs (ci-après dénommée « le 4Vs ») de l'O.P.A.N.O. qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens.

Article 2
Conseil consultatif

1. Il est créé un Conseil consultatif constitué de représentants des autorités compétentes de chacune des Parties en matière de gestion des ressources halieutiques.

2. Le Conseil consultatif se réunit alternativement en France et au Canada au moins une fois par an. Il peut se réunir entre deux sessions à la demande de l'une des Parties.

3. Le Conseil consultatif :

a) Met en oeuvre la coopération visée à l'article 1er du présent Procès-verbal;

b) Recommande aux Parties des niveaux de totaux admissibles des captures (T.A.C.) annuels pour les stocks figurant à l'annexe I;

c) Recommande aux Parties les mesures de conservation et de gestion applicables à ces stocks;

d) Examine les modalités de mise en oeuvre des dispositions de surveillance et de contrôle visées à l'article 6 du présent Procès-verbal;

e) Examine les modalités de mise en oeuvre de l'arrangement administratif mentionné à l'article 1er, paragraphe 3, du présent Procès-verbal et recommande aux Parties tout amendement à cet arrangement qu'il juge souhaitable;

f) Examine les conséquences sur les parts figurant à l'annexe I ou II de tout changement de la définition d'une unité de gestion visé à l'article 5 et transmet aux Parties ses recommandations à cet égard.

4. Chaque réunion du Conseil consultatif donne lieu à l'établissement d'un compte rendu.

Article 3
Parts

1. Les parts annuelles françaises et canadiennes fixées pour le 3 Ps dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de chacune des Parties figurent à l'annexe I. Elles sont exprimées en pourcentage des T.A.C. Ces T.A.C. sont convenus par les Parties en tenant compte, le cas échéant, des recommandations formulées par le Conseil consultatif dans le cadre de la procédure prévue à l'article 2, paragraphe 3 b.

2. Il est entendu que les bâtiments de pêche de chaque Partie pourront pêcher les parts figurant à l'annexe I dans les espaces maritimes de l'autre Partie à la condition que les prises totales des bâtiments de pêche de chaque Partie dans les espaces maritimes des deux Parties, incluant les prises accessoires, n'excèdent pas, pour chaque Partie, les parts figurant à l'annexe I, en tenant compte, le cas échéant, de toute part française pêchée par des bâtiments canadiens, en vertu de l'article 4 ci-dessous.

3. Les parts allouées annuellement à la France dans les espaces maritimes canadiens à l'extérieur du 3 Ps figurent à l'annexe II.

Article 4
Ententes entre les entreprises de pêche et de transformation

1. S'agissant de la part française du T.A.C. de morue du 3 Ps et de la part du T.A.C. de morue allouée à la France dans le golfe du Saint-Laurent (divisions 4 Rs, 3 Pn et 4 TVn de l'O.P.A.N.O.), il est convenu que 70 p. 100 de ces parts sont pêchés par des bâtiments canadiens détenteurs de permis de pêche pour les stocks concernés, à deux conditions:

- la totalité des captures correspondant à ces 70 p. 100 des parts françaises est débarquée à Saint-Pierre-et-Miquelon pour y être traitée;

- une entente est conclue avant le 1er septembre de chaque année entre la ou les entreprises françaises traitant le poisson à Saint-Pierre-et-Miquelon et la ou les entreprises canadiennes exploitant les bâtiments pêchant les 70 p. 100 des parts françaises.

2. Un mois avant la date mentionnée au paragraphe 1, les Parties sont informées par les entreprises visées au présent article de l'état de leurs négociations en vue de conclure une entente. Les Parties se consultent sur la base des informations ainsi recueillies.

3. Si la ou les entreprises françaises et canadiennes visées au paragraphe 1 ne parviennent pas à conclure une entente avant le 1er septembre de chaque année, les entreprises canadiennes n'ont plus, pour les douze mois qui suivent, la possibilité, prévue au paragraphe 1, de pêcher 70 p. 100 des parts françaises. Ces parts sont alors pêchées en totalité par la ou les entreprises françaises.

4. La date mentionnée aux paragraphes 1 et 3 peut être modifiée d'un commun accord entre les Parties, sous forme d'échange de notes.

Article 5
Changement des unités de gestion

Dans le cas où la définition d'une unité de gestion des stocks serait changée au cours de la période couverte par le présent Procès-verbal, chaque Partie veille à ce que l'autre Partie reçoive, dans le cadre de toute nouvelle unité de gestion, une part du T.A.C. pour l'espèce concernée équivalente à la part à laquelle cette Partie a droit en vertu de l'annexe pertinente. Une Partie souhaitant procéder à un tel changement en informe l'autre Partie.

Article 6
Surveillance et contrôle dans le 3Ps

Chaque Partie:

a) A la possibilité, dans les espaces maritimes relevant de sa juridiction, d'embarquer un contrôleur ou un inspecteur sur chaque navire de pêche battant pavillon de l'autre Partie;

b) Autorise, dans le secteur du 3Ps relevant de sa juridiction, des observateurs de l'autre Partie à monter à bord des navires de pêche battant son pavillon. Ces observateurs peuvent assister au débarquement des prises;

c) Porte une fois par semaine à la connaissance de l'autre Partie les informations dont elle dispose sur les prises des stocks mentionnés à l'annexe I.

Article 7
Consultations et suspension des possibilités de pêches réciproques

1. Si l'une des Parties a l'intention de fixer pour un des stocks visés à l'annexe I un T.A.C. différent de celui recommandé par le Conseil consultatif en vertu de l'article 2, paragraphe 3 b, ou de prendre pour un de ces stocks une mesure de conservation ou de gestion différente de ce qui est recommandé par le Conseil en vertu de l'article 2, paragraphe 3 c, elle consulte immédiatement l'autre Partie avant de prendre une décision.

2. La possibilité de capture des stocks visés à l'annexe I par les bâtiments de pêche de l'une des Parties dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie et la possibilité de capture des parts allouées à la France pour les stocks visés à l'annexe II sont suspendues pendant toute période au cours de laquelle les Parties ont chacune fixé à des niveaux différents le T.A.C. pour un des stocks visés à l'annexe I. En pareil cas, les consultations se poursuivent entre les Parties pour trouver une solution mutuellement satisfaisante.

3. Des consultations entre les Parties se tiennent à la demande de l'une d'entre elles lorsque cette Partie:

a) A de sérieuses raisons de penser que l'autre Partie a, par son action ou son inaction, annulé ou compromis un avantage qui devait raisonnablement découler pour elle du présent Procès-verbal;

b) Constate que les bâtiments de pêche de l'autre Partie ont dépassé le niveau de prises qu'ils sont en droit de réaliser en vertu des articles 3 et 4;

c) Constate que les entreprises canadiennes qui ont conclu une entente conformément à l'article 4 n'ont pas débarqué à Saint-Pierre-et-Miquelon pour y être traitée la totalité des captures correspondant aux parts françaises qu'elles sont autorisées à pêcher.

4. Dans les cas visés au paragraphe 3:

a) Les parties disposent d'une période de sept jours à compter de la demande de consultations pour trouver une solution mutuellement satisfaisante au problème à l'origine de cette demande;

b) Si une telle solution n'a pas été trouvée au terme de cette période, la possibilité de capture des stocks visés à l'annexe I par les bâtiments de pêche de l'une des Parties dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie et la possibilité de capture des parts allouées à la France pour les stocks visés à l'annexe II sont suspendues à la demande de l'une des Parties;

c) La suspension de la pêche est levée lorsqu'une solution mutuellement satisfaisante est trouvée au problème à l'origine de la demande de consultations.

…….

ANNEXES I et II

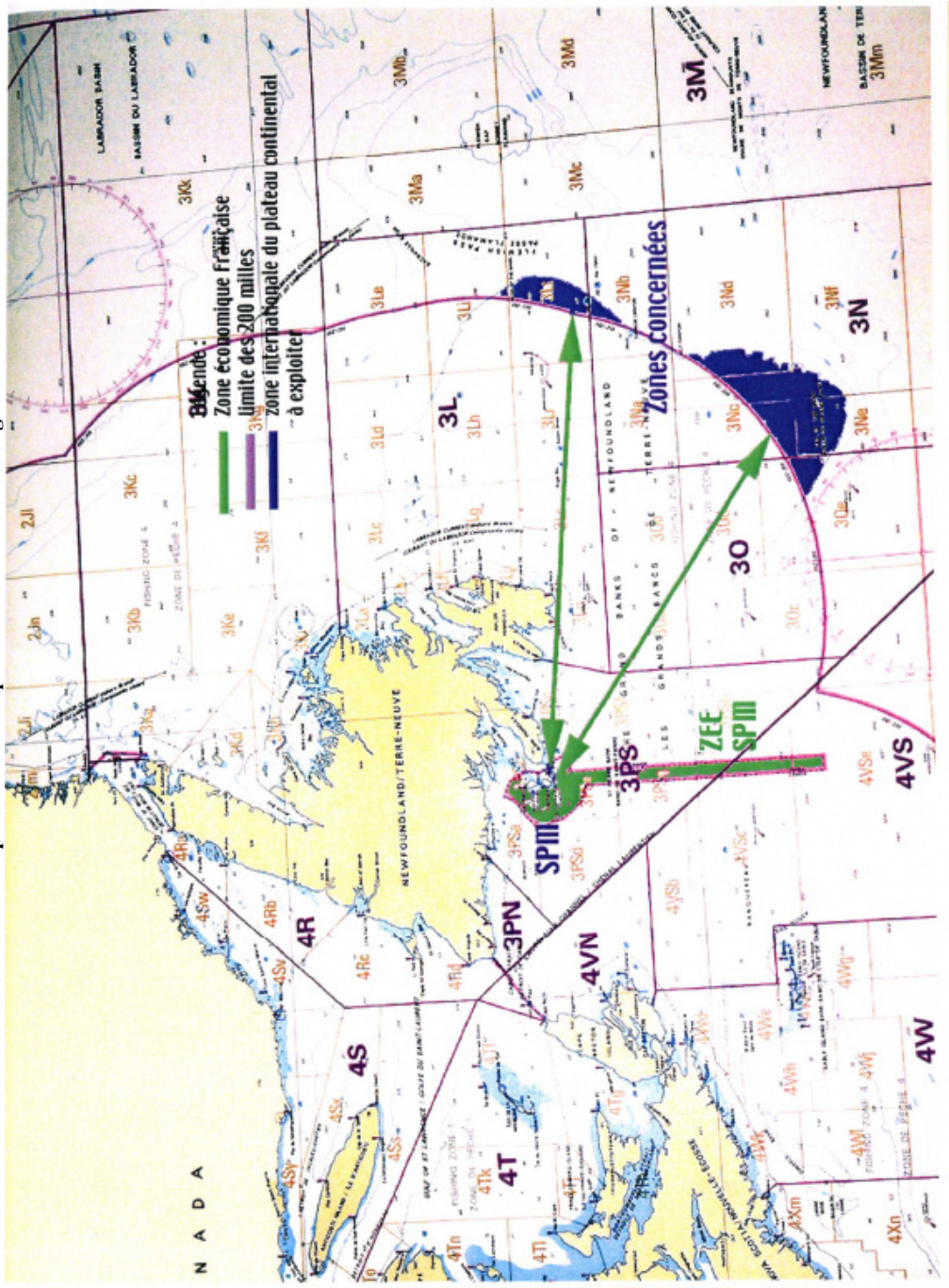
PARTS ANNUELLES FRANÇAISES ET CANADIENNES DES T.A.C DE STOCKS DU 3Ps (1) QUI SE TROUVENT À LA FOIS DANS LES ESPACES MARITIMES FRANÇAIS ET CANADIENS

ESPÈCES	FRANCE (en pourcentage)	CANADA (en pourcentage)
Morue	15,6 (2)	84,4
Sébaste	3,6 (3)	96,4
Encornet	1,5 (4)	98,5
Plie canadienne	10	90
Plie grise	11,3	88,7
Pétoncle d'Islande (5)	70	30

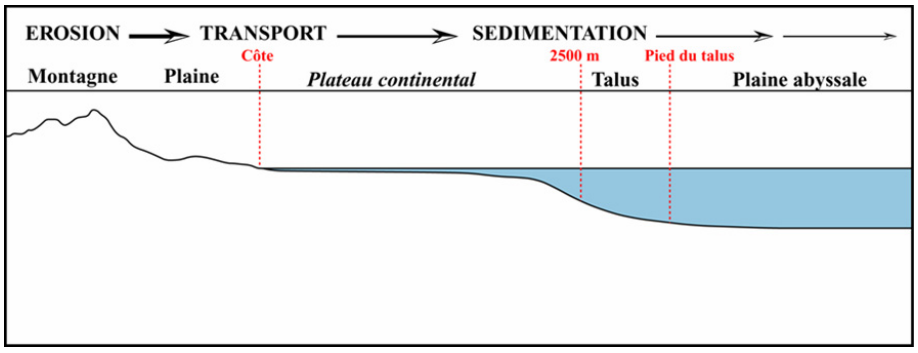
PARTS DE T.A.C. ALLOUÉES À LA FRANCE DANS LA ZONE DE PÊCHE CANADIENNE HORS DU 3Ps

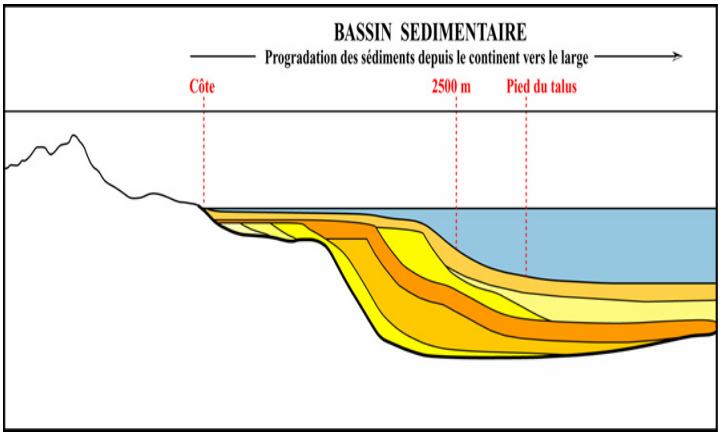
ESPÈCES	SOUS-ZONES et divisions	PARTS (en %)
Morue	4RS 3Pn 4 TVn (janvier-avril)	2,6
Flétan du Groenland	2	3,5 (1)
Grenadier	0	30
Sébaste	3 O	15
Merlu argenté	4 V W X	2
Encornet	3 + 4	1,5 (2)

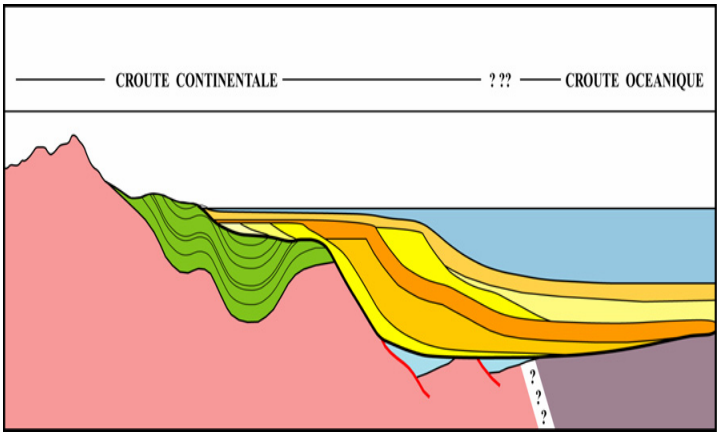
Zones potentielles d'exploitation du crabe des neiges



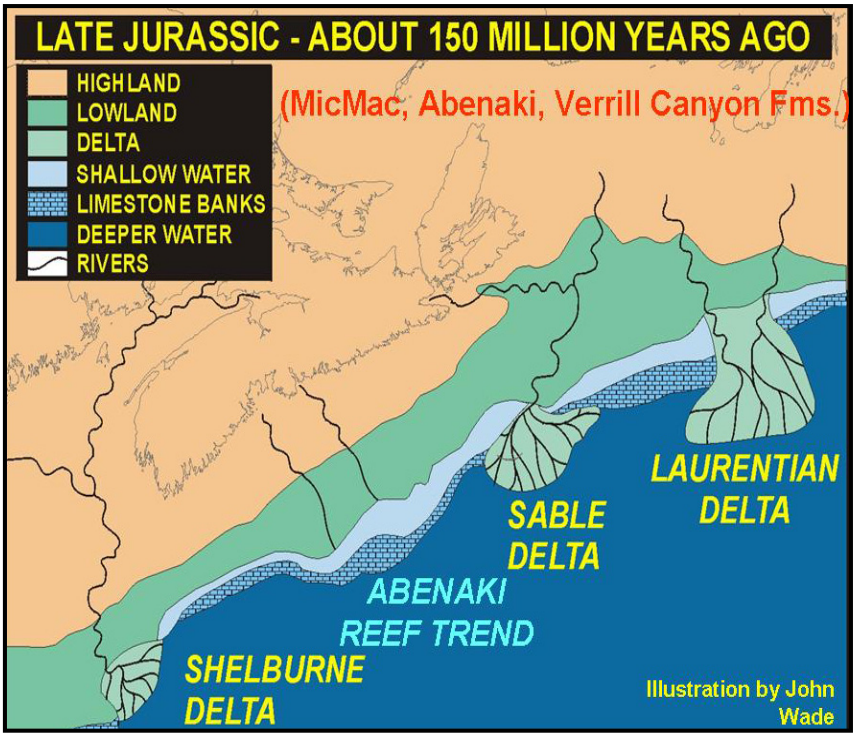
La notion de bassin sédimentaire



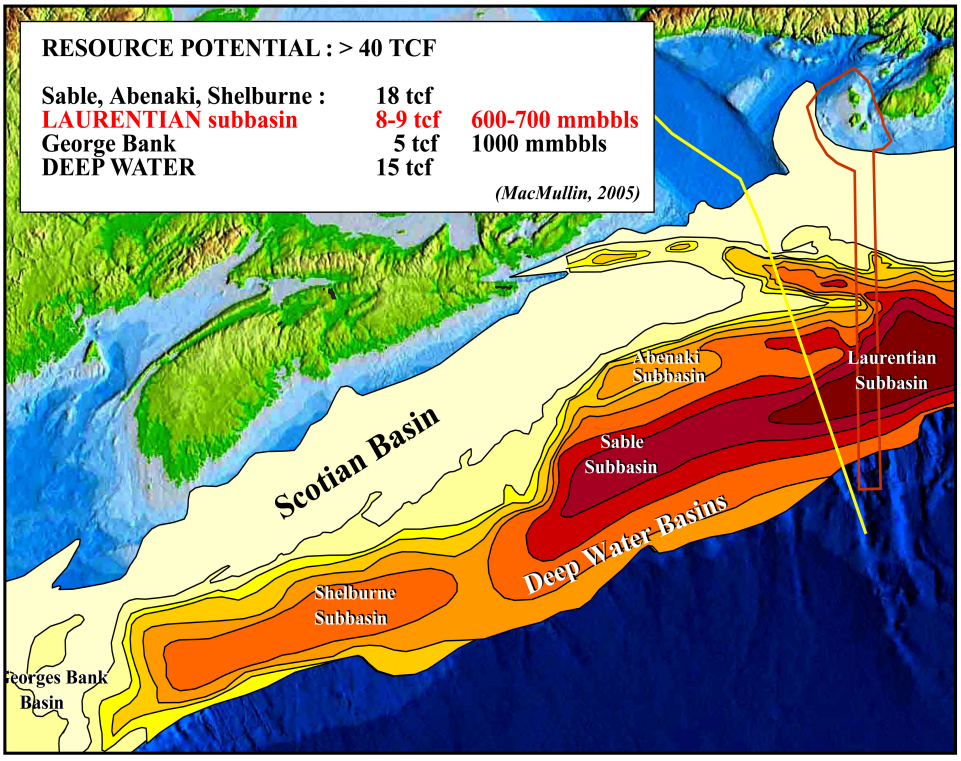


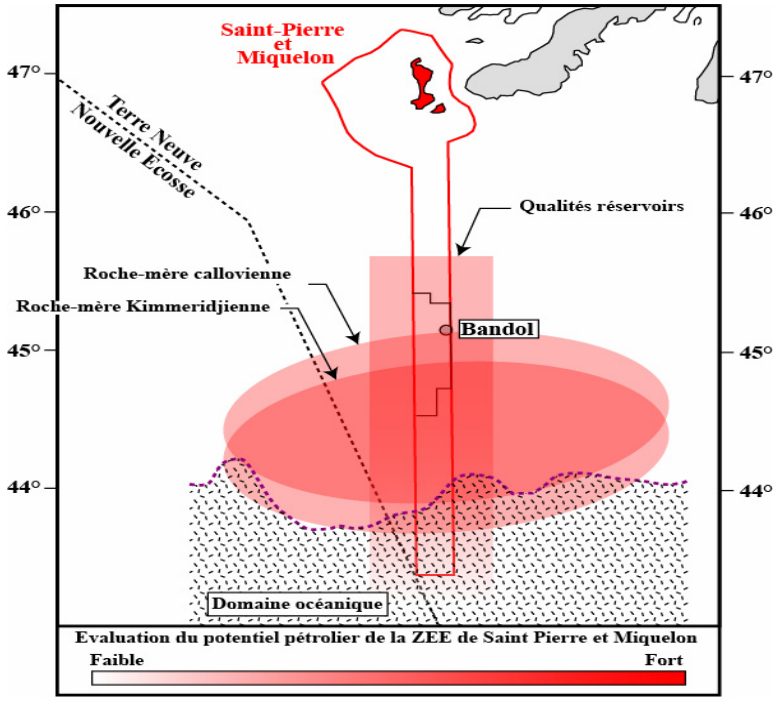


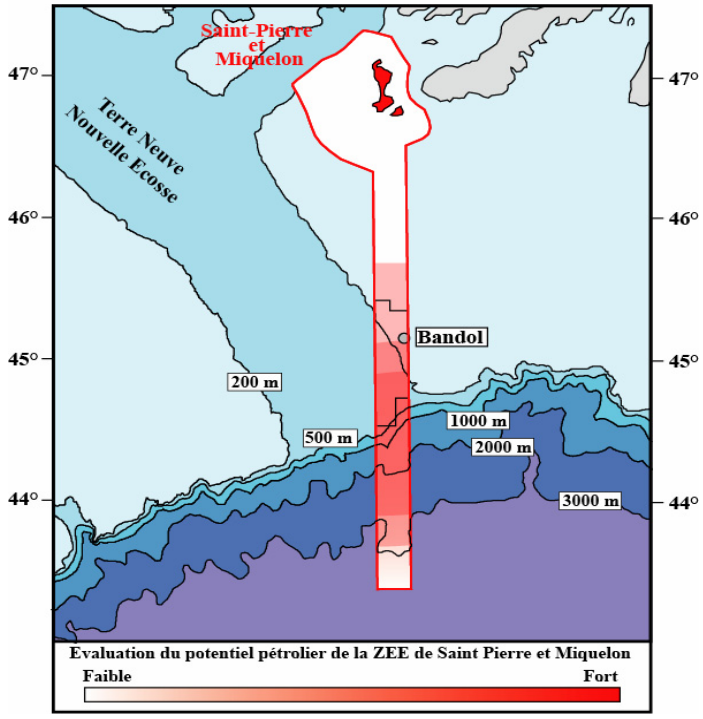
Le bassin sous laurentien



Le potentiel pétrolier de Saint-Pierre-et-Miquelon




Saint-Pierre
et
Miquelon
47°
46°
45°
44°
Terre Neuve
Nouvelle Ecosse
Qualités réservoirs
Roche-mère callovienne
Roche-mère Kimmeridjienne
Bandol
Domaine océanique
Evaluation du potentiel pétrolier de la ZEE de Saint Pierre et Miquelon
Faible
Fort


Saint-Pierre
et
Miquelon
47°
46°
45°
44°
Terre Neuve
Nouvelle Ecosse
Bandol
200 m
500 m
1000 m
2000 m
3000 m
Evaluation du potentiel pétrolier de la ZEE de Saint Pierre et Miquelon
Faible
Fort

Note du ministère des affaires étrangères et du commerce international canadien

Department of Foreign Affairs and International Trade

CANADA

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

JLO-8237

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international présente ses compliments à l'Ambassade de France et a l'honneur de se référer à sa Note diplomatique no. 1423 du 1er octobre 2008 concernant une demande d'information émanant de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale française.

Le Ministère se félicite de la coopération bilatérale qui a suivi la sentence arbitrale du 10 juin 1992 en l'affaire de la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France (ci-après «la sentence arbitrale de 1992»), et ce, dans le respect de nos espaces maritimes respectifs, en conformité avec le droit international. L'année 2008 aura marqué de façon spectaculaire le bon climat des relations entre nos deux pays, notamment dans le contexte de la célébration, sur les deux continents, du 400e anniversaire de la fondation de la ville de Québec.

Soulignant l'esprit de coopération dans les dossiers tant bilatéraux que multilatéraux, le Ministère se questionne toutefois sur la référence par l'Ambassade de France à une zone s'étendant autour de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans un rayon de 350 milles. Le Ministère désire respectueusement rappeler que le Canada ne reconnaît à la France aucune zone maritime, incluant le plateau continental, dans l'Atlantique Nord-Ouest au-delà de celle comprise dans la zone délimitée par la sentence arbitrale de 1992. Le Ministère a déjà fait part de sa position à la France à quelques reprises, notamment dans la note no. JLO0197, datant du 9 juin 2005. La zone économique exclusive (ZEE) de

.../2

Saint-Pierre-et-Miquelon, délimitée dans la sentence arbitrale de 1992, se trouve complètement enclavée dans la ZEE du Canada. Le tribunal arbitral a « refermé » la zone française à la limite extérieure de 200 milles marins autant en ce qui a trait aux fonds marins qu'aux eaux surjacentes. Dans la zone se trouvant au-delà de cette limite et comprise dans la ZEE canadienne, le Canada a tous les droits que lui confère le droit international, y compris la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, sur les fonds marins et leur sous-sol et sur les eaux surjacentes.

La résolution de tout différend frontalier et la certitude et le caractère définitif des frontières maritimes entre nos deux pays a en effet permis d'entreprendre des discussions sur la gestion des gisements d'hydrocarbures transfrontaliers, discussions qui se sont achevées par la conclusion de l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République française sur l'exploration des champs d'hydrocarbures transfrontaliers* (ci-après «l'Accord»). Un bon exemple de la coopération bilatérale et régionale, cet accord-cadre est destiné à renforcer les liens entre la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces canadiennes de l'Atlantique, Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, visant à établir un régime de gestion des gisements d'hydrocarbures transfrontaliers. Les dispositions de l'Accord, résultat d'une excellente collaboration avec la France, devraient permettre que d'éventuels gisements d'hydrocarbures chevauchant la frontière maritime entre le Canada et la France soient déterminés et exploités d'un commun accord et de manière équitable. Elles définissent précisément comment les deux parties s'entendent sur le caractère frontalier d'une découverte d'hydrocarbures, puis concluent un accord d'exploitation pour chaque champ transfrontalier.

Ainsi, l'Accord crée un climat de certitude qui facilitera de nouvelles activités dans cette zone, ce qui favorise le développement économique. Surtout, l'Accord prévoit

.../3

un plan de valorisation économique conditionnant le lancement de la production dans un champ frontalier. Les fabricants, sous-traitants et entreprises de service établis tant au Canada qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, bénéficient également de la possibilité de participer, dans un cadre non discriminatoire et compétitif, à la fourniture de biens et de services à l'activité en mer de l'industrie pétrolière.

Le Ministère saisit aussi cette occasion pour féliciter la France de sa ratification de l'Accord, et désire souligner l'importance de l'Accord pour notre pays. Le Canada est engagé à compléter les travaux requis afin que l'Accord puisse entrer en vigueur dans les plus brefs délais.

Le Ministère se réjouit du rapprochement concerté de nos deux pays dans l'Atlantique nord, surtout dans le domaine des pêches. Le Canada et la France entretiennent d'excellentes relations en matière de pêche, notamment en matière de contrôle. Le Canada et la France poursuivent dans un esprit de coopération la mise en œuvre du *Procès-verbal d'application de l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche du 27 mars 1972* (ci-après «Procès-verbal»). Les réunions annuelles du Conseil consultatif sont fort utiles pour discuter de questions d'intérêts communs liées aux ressources halieutiques de 3Ps. Ces réunions annuelles permettent aussi un échange harmonieux de points de vue sur des questions générales d'intérêt commun dans le domaine des pêches. Elles rappellent l'importance d'un échange d'informations réciproque sur les mesures de gestion propres à chaque partie pour l'exploitation rationnelle et la préservation des ressources halieutiques. Étant donné la situation précaire des stocks transfrontaliers, il est dans l'intérêt de nos deux pays de continuer à gérer ces stocks en tenant compte du principe de précaution.

.../4

La coopération bilatérale se traduit aussi par celle relative à la gestion du stock d'intérêt pour nos deux pays, entre autres :

- Entre gestionnaires de pêche, la transmission régulière de données relatives aux prises des stocks visés par le Procès-verbal;

- En matière d'application de la loi, la bonne collaboration entre officiels de nos deux pays quant au partage éventuel de surveillance des bateaux de pêche dans la zone ainsi que de la formation des inspecteurs de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO);

- En matière de sciences, l'excellente collaboration des scientifiques du groupe de travail scientifique Canada-France quant à la rédaction des rapports scientifiques et à la participation au processus consultatif régional pour la science.

Le Ministère tient aussi à souligner la collaboration étroite entre l'industrie canadienne et Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre du Procès-verbal. Le succès de la rencontre du mois de juin 2007 entre les industries canadiennes et de Saint-Pierre-et-Miquelon s'inscrit dans l'esprit de cette collaboration ainsi que le récent transfert de 250t de limande à queue jaune lors des discussions à l'OPANO.

Le Ministère souligne que cette coopération en matière de pêches s'est traduite par le renouvellent du Procès-verbal en 2006. C'est dans le cadre de ce mécanisme que nous pourrons assurer la pérennité de nos ressources communes et de l'industrie halieutique.

Finalement, le Ministère saisit cette occasion pour rappeler son souhait de finaliser 1) l'*Arrangement administratif entre la Garde côtière canadienne du ministère des*

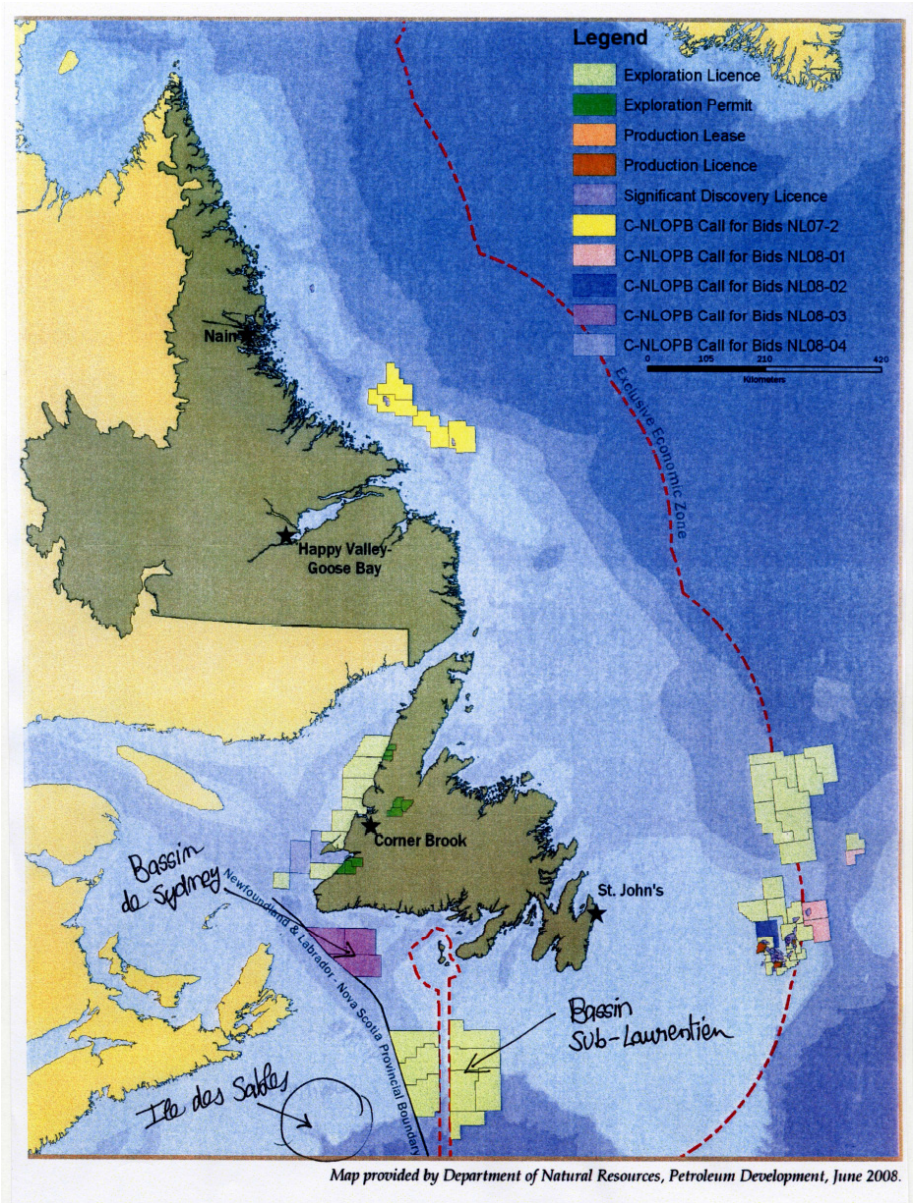
.../5

Pêches et des Océans du Canada et le préfet de la Collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon, délégué du gouvernment pour l'action de l'État en mer sur l'établissement du plan d'urgence conjoint Canada (Terre-Neuve) - France (Saint-Pierre-et-Miquelon) contre la pollution marine et 2) le *Plan d'urgence bilatéral Canada (Terre-Neuve-et-Labrador) - France (Saint-Pierre-et-Miquelon) contre la pollution marine* tout prochainement, qui permettront de prévenir et de circonscrire au maximum les pollutions du milieu marin de nos zones maritimes respectives. Le Ministère vous serait reconnaissant de bien vouloir nous informer des derniers développements du côté français à cet égard.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade de France les assurances de sa haute considération.

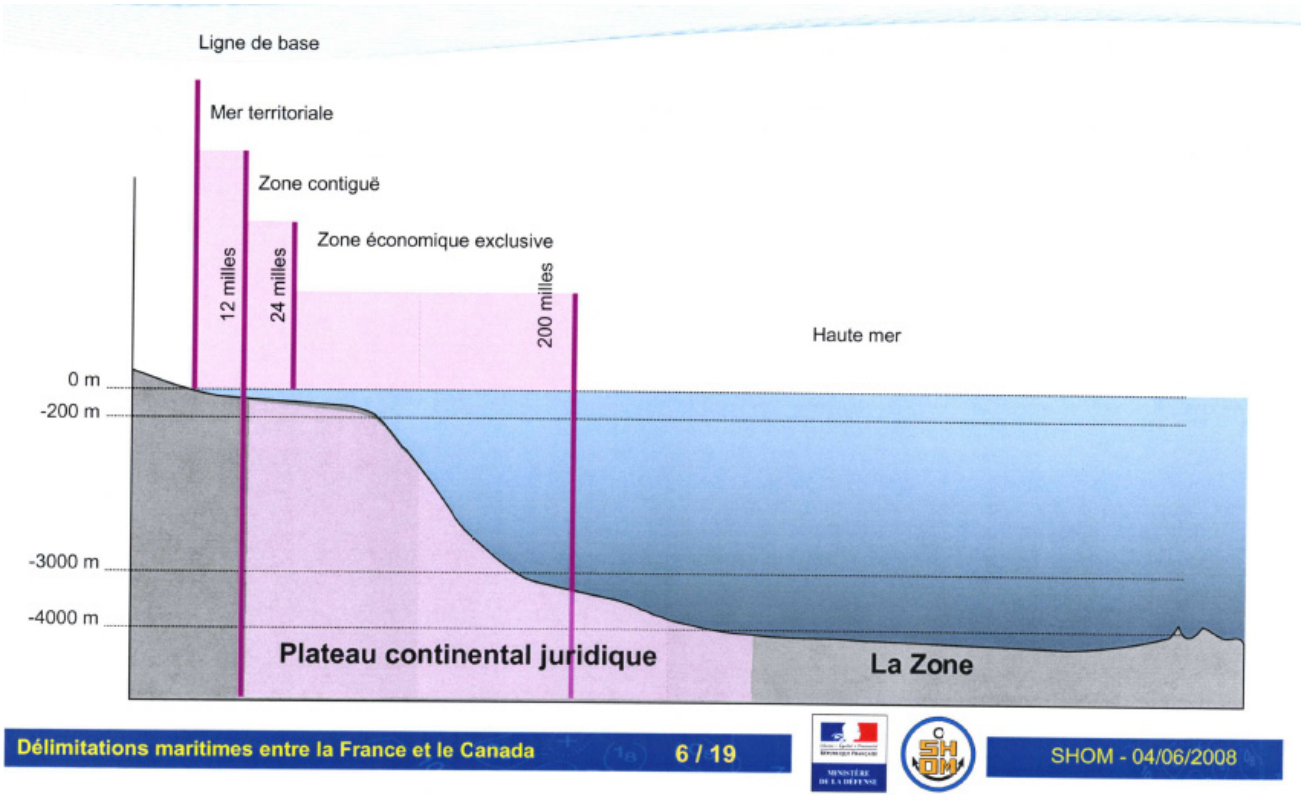
Ottawa, le 3 novembre 2008.

L'exploration pétrolière à Terre-Neuve–et-Labrador et en Nouvelle-Ecosse



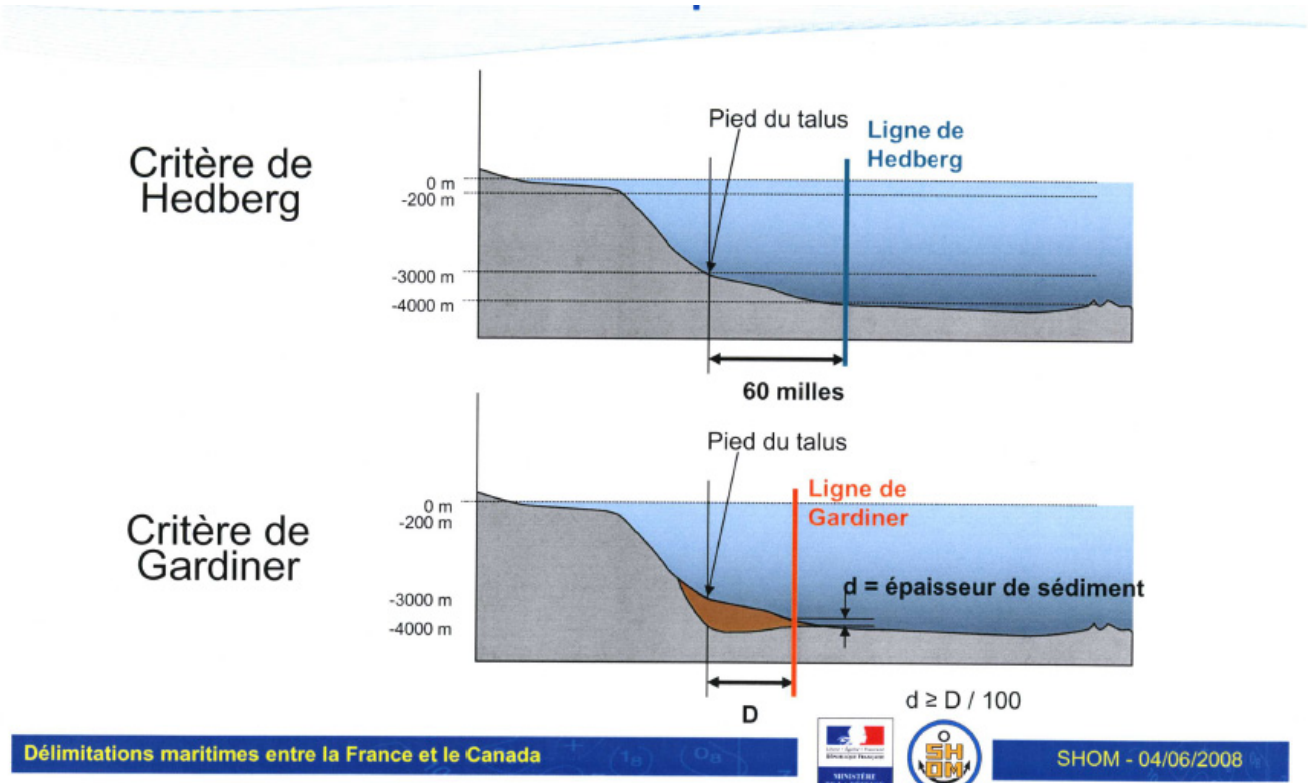
Map provided by Department of Natural Resources, Petroleum Development, June 2008.

Les espaces maritimes d'un Etat côtier

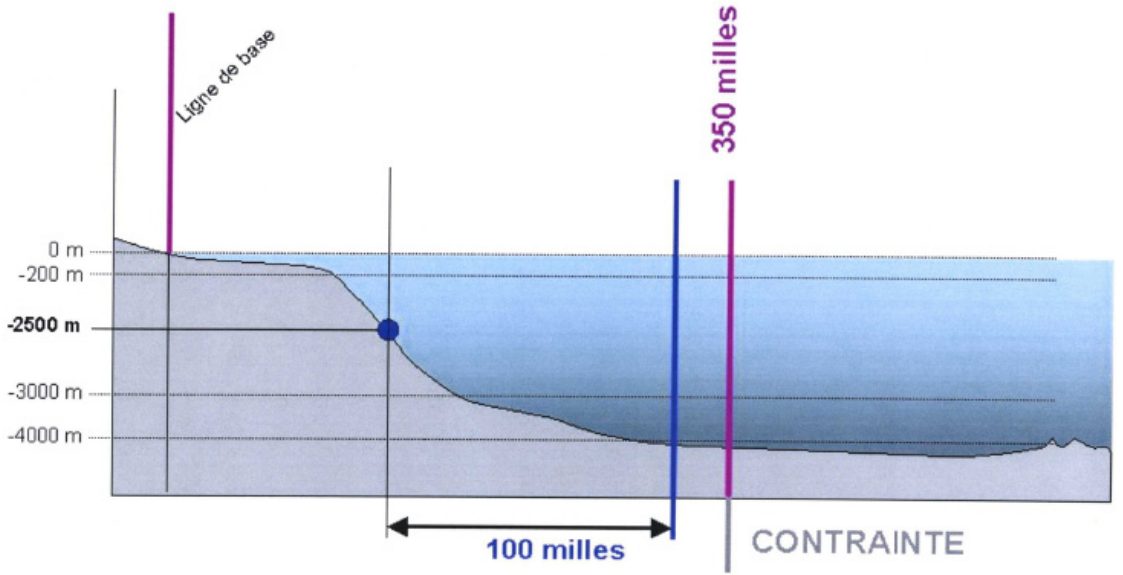


Les critères d'extension du plateau continental

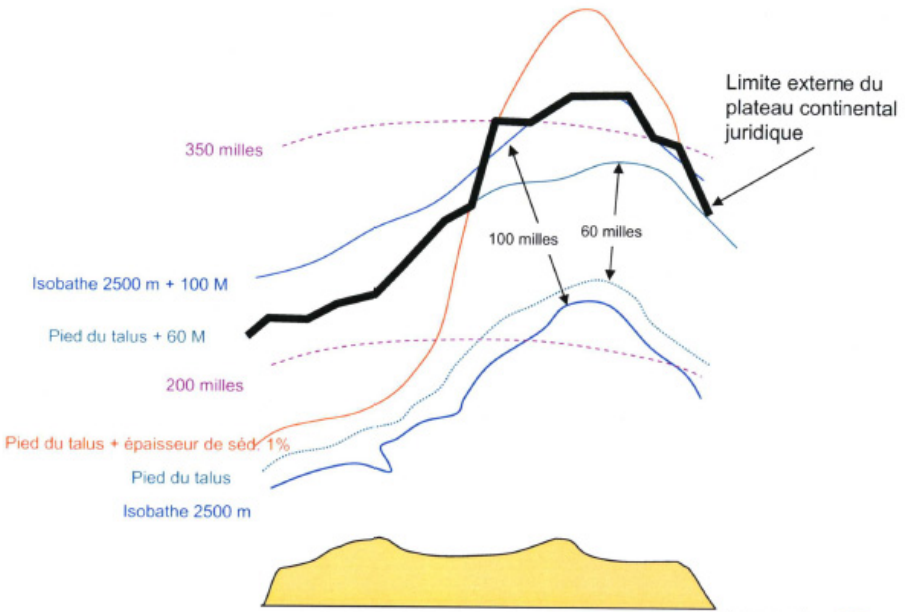
(article 76 de la Convention sur le droit de la mer)



Les lignes de contrainte



Combinaison des critères de l'article 76



Délibération du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon

SAINT-PIERRE et MIQUELON
Reçu à la Préfecture
Le ...19 SEP. 2006...

ARCHIPEL
DE
SAINT-PIERRE ET MIQUELON

CONSEIL GENERAL

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Egalité - Fraternité

DELIBERATION N° 173/06 DU 15 SEP. 2006

relative à une demande d'extension du plateau continental au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon

LE CONSEIL GENERAL
DE L'ARCHIPEL DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

VU la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 modifiée relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon ;

VU la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 modifiée, et notamment son article 76 ;

SUR le rapport de son Président,

APRES EN AVOIR DELIBERE
A ADOPTE LA DELIBERATION DONT LA TENEUR SUIT :

Article 1 : La Collectivité Territoriale demande au Gouvernement de déposer avant le mois de mai 2009 à la « *Commission des Limites du Plateau Continental* » des Nations Unies une demande d'examen des données relatives à la limite extérieure du plateau continental situé au large des côtes de l'Archipel de Saint-Pierre et Miquelon, en conformité avec l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Article 2 : La Collectivité Territoriale demande au Gouvernement de faire publiquement connaître avant la fin du mois de novembre 2006 :

1. l'annonce du dépôt par la France avant le mois de mai 2009 d'une demande partielle au Secrétaire Général des Nations Unies (DOALOS) relative à l'extension du plateau continental au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon
2. la période de réalisation par l'IFREMER du programme « EXTRAPLAC » consacré à l'extension du plateau continental au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon, ainsi que les grandes lignes et étapes de ce programme.

Le Secrétaire,

Le Président,

CONSEIL GÉNÉRAL

Réponse du ministre des Affaires étrangères

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET
EUROPÉENNES

—

Le Ministre

—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE

17 NOV. 08 014686 CM

Madame le Député, Monsieur le Député,

Dans le cadre des travaux de la mission d'information de l'Assemblée Nationale sur la délimitation des frontières maritimes entre la France et le Canada, vous aviez bien voulu me demander de recueillir auprès des autorités canadiennes compétentes des informations concernant la zone entourant Saint-Pierre-et- Miquelon.

Je vous ai déjà informés que nous avions transmis votre requête à notre Ambassade à Ottawa. Celle-ci a approché les autorités canadiennes et je vous fais parvenir, en pièce jointe au présent courrier, la réponse obtenue du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international.

Cette note confirme qu'une démarche française en vue de l'extension du plateau continental ne serait ni réaliste ni souhaitable : la sentence arbitrale du 10 juin 1992 fait foi en matière de délimitations de zones maritimes. Son éventuelle remise en question donnerait lieu à un litige lourd de conséquences entre nos deux pays. Elle pourrait notamment porter préjudice au dossier de l'insertion régionale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

M. Louis GUÉDON
Député
Mme Annick GIRARDIN
Député, Conseiller territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon

Assemblée Nationale
Commission des Affaires étrangères
Mission d'information « Frontière maritimes France-Canada »
126 rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

.../...

Conscient grâce à nos efforts de la priorité que constitue pour la France la valorisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon dans son contexte régional, le Canada réaffirme en effet son engagement à compléter les travaux qui conditionnement l'entrée en vigueur de l'accord sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers du 17 mai 2005, et salue la qualité du dialogue franco-canadien notamment dans le domaine des pêches.

Il nous paraît donc justifié de poursuivre la politique de coopération avec le Canada pour obtenir son plein soutien au développement économique de l'archipel, à travers sa ratification de l'accord sur les hydrocarbures, la renégociation des quotas de pêche et la facilitation des activités de transport maritime et aérien à destination du Canada de la part des opérateurs de Saint-Pierre et Miquelon.

Soyez convaincus de l'investissement de mes services dans ce dossier en coordination avec les différentes administrations concernées. Je vous renouvelle tout mon intérêt à connaître les résultats de votre mission d'information parlementaire et vous prie d'agréer, Madame le Député, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments distingués.

Bernard KOUCHNER