



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 443), *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald,*

PAR M. LOUIS GUÉDON,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES ÎLES ET ARCHIPELS AUSTRALS : DES RESSOURCES MARINES À PRÉSERVER	7
A – LES ESPACES MARITIMES FRANÇAIS ET AUSTRALIENS	7
1) Les îles australiennes	7
2) Les terres australes françaises	8
3) La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).....	8
B – LA PÊCHE ILLICITE	9
II – UN ACCORD NOVATEUR POUR COMBATTRE LA PÊCHE ILLICITE	11
A – LE TRAITÉ DU 24 NOVEMBRE 2003	11
B – L'ACCORD DU 8 JANVIER 2007	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

L'accord entre la France et l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald fait suite au traité du 24 novembre 2003 qui avait posé les principes de cette coopération.

Signé à Paris, le 8 janvier 2007, cet accord détermine les conditions d'exercice d'une police des pêches dans les zones maritimes australes sur lesquelles la France et l'Australie exercent leur souveraineté.

Les terres australes françaises et les îles australiennes recèlent des ressources halieutiques qui sont victimes de pêche illicite en dépit de la protection dont elles sont l'objet.

L'accord, aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale, renforce l'efficacité de la coopération franco-australienne dans la lutte contre la pêche illicite en permettant, pour la première fois, l'utilisation de la coercition par une partie dans les eaux sous souveraineté de l'autre partie.

I – LES ÎLES ET ARCHIPELS AUSTRALS : DES RESSOURCES MARINES À PRÉSERVER

Les terres australes françaises ainsi que les îles australiennes Heard et McDonald recèlent au large de leurs côtes des ressources halieutiques qui ont longtemps permis le développement des pêcheries. En raison de l'épuisement des stocks et de la raréfaction des espèces, la pêche est aujourd'hui sévèrement réglementée dans les zones économiques exclusives des deux pays. Ces derniers sont néanmoins confrontés à la pêche illicite contre laquelle ils luttent conjointement.

A – Les espaces maritimes français et australiens

Les îles Heard et McDonald, les archipels de Crozet et de Kerguelen ainsi que les îles Saint-Paul et Amsterdam offrent à l'Australie et à la France d'immenses espaces maritimes, protégés par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.

1) Les îles australiennes

L'île Heard et les îles McDonald sont des îles inhabitées situées dans l'océan indien, aux deux tiers de la distance entre Madagascar et l'Antarctique et à 4 100 kilomètres environ à l'ouest de l'Australie. Elles appartiennent à ce pays depuis 1947 dont elles forment un territoire, administré par la division antarctique du département australien de l'environnement et de l'héritage. L'archipel est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1997.

L'île Heard est la plus grande île du territoire avec 368 km² de superficie environ. Elle est inhabitée et inhospitalière, car d'abordage très difficile, très montagneuse et recouverte par des glaciers sur 80 % de sa superficie. Les îles McDonald sont situées à 44 km à l'ouest de l'île Heard. Constituées de l'île McDonald, l'île Flat et l'îlot de Meyer Rock, il s'agit d'îlots volcaniques dont la superficie totale couvre environ 2,5 km².

Ces îles constituent les parties émergées du sud-est du plateau de Kerguelen⁽¹⁾.

(1) Le plateau de Kerguelen est une grande province ignée volcanique de l'océan indien. Elle est située à 3000 km au sud-ouest de l'Australie et mesure près de trois fois la taille du Japon. Le plateau s'étend sur plus de 2 200 km dans la direction Nord-Ouest Sud-Est et se trouve immergée en eau profonde. Une petite portion du plateau se trouve au-dessus du niveau de la mer, constituant les îles Kerguelen, l'île Heard et les îles McDonald.

2) *Les terres australes françaises*

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) se composent de l'archipel de Crozet, l'archipel des Kerguelen, des îles Saint-Paul et Amsterdam, de la terre Adélie et des îles Éparses (Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans le canal du Mozambique et Tromelin au nord de la Réunion).

Les TAAF sont, depuis la loi du 6 août 1955, un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière. Placée sous l'autorité d'un préfet, la collectivité est installée depuis 2000 à Saint-Pierre de la Réunion où elle emploie près de 40 personnes.

Ces terres, sur lesquelles la souveraineté française s'exerce différemment, procurent à la France une zone économique exclusive (ZEE) de plus de 2 millions de km² riches en ressources marines.

Les districts de Kerguelen, Crozet et Saint-Paul et Amsterdam forment les terres australes.

District	Base permanente	Effectif moyen d'hivernage	Superficie (km ²)	ZEE (km ²)
Saint-Paul-et-Amsterdam	Martin-de-Viviès	29	66	502 533
Crozet	Base Alfred Faure	18	352	567 475
Kerguelen	Port-aux-Français	60	7 215	563 869

La souveraineté de la France n'y a jamais été contestée par aucun pays. Elle est néanmoins affirmée pleinement par la présence de bases occupées en permanence mais également par une surveillance de l'immense zone économique qui entoure ces îles.

La ZEE des îles Kerguelen fait partie du grand plateau de Kerguelen. Les fonds de pêche de cette zone représentent près de 100 000 km². 111 espèces de poissons y prospèrent des abysses aux zones côtières, de la pleine eau (espèces dites pélagiques) jusque près du fond (espèces dites démersales).

Dans ces îles et archipels, la gestion des ressources s'inscrit dans le cadre de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).

3) *La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)*

Créée par la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, signée à Canberra le 20 mai 1980, dite « convention de Canberra », la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) est la seconde organisation du système du Traité sur l'Antarctique de 1959, avec la réunion consultative du traité sur l'Antarctique (RCTA).

La Commission compte 25 membres ⁽¹⁾ et 9 Etats Parties non membres de la Commission (Bulgarie, Canada, Îles Cook, Finlande, Grèce, Maurice, Pays-Bas, Pérou, Vanuatu).

Si la CCAMLR dispose de compétences en matière de gestion des pêches, elle est d'abord une organisation de conservation de la faune et de la flore, son comité scientifique en étant l'organe phare.

La CCAMLR a adopté de nombreuses mesures contraignantes et s'imposant aux membres et aux Etats tiers, visant à réguler la pêche dans la zone CCAMLR ainsi qu'à lutter contre la pêche illicite. Toutefois, à ce jour, il n'existe pas encore de « police des pêches » propre à cette organisation. En outre, des divergences opposent les membres de la CCAMLR sur la nature des mesures à imposer dans le cadre de cette organisation alors que celles-ci ne peuvent être adoptées qu'à l'unanimité.

B – La pêche illicite

La politique de gestion des ressources marines australes est contrariée par la pêche illicite qui fait l'objet d'une surveillance et d'une répression concertées de la part des autorités françaises et australiennes.

La légine australe ⁽²⁾, poisson prédateur des profondeurs à haute valeur commerciale, est la principale victime de la pêche illicite.

De 1997 à 2000, vingt navires de pêche illicite ont été arraisonnés par les bâtiments de la marine nationale, puis déroutés vers la Réunion, pour être enfin confisqués par décision de justice.

Depuis 2001, les autorités en charge de la lutte contre la pêche illicite à la Réunion ont développé le projet intitulé « Radarsat » qui permet la détection par radar des navires situés dans les ZEE de Kerguelen et de Crozet à partir d'un satellite. Le système fonctionne en mode opérationnel depuis le mois de février 2004. Il est financé conjointement par les ministères des transports, de la défense et de l'outre-mer.

En janvier 2003, le navire Lince était arraisonné par la marine nationale. Confisqué par voie de justice, il a été mis aux normes et armé en personnel pour devenir l'Osiris, navire d'Etat affecté à la surveillance des pêches. L'Osiris effectue chaque année environ 150 jours de patrouille, qui viennent s'ajouter aux patrouilles effectuées par les bâtiments de la marine nationale.

(1) France, Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Chili, Chine, Communauté européenne, Corée, Espagne, Etats-Unis, Inde, Italie, Japon, Namibie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Royaume-Uni, Russie, Suède, Ukraine, Uruguay

(2) La légine australe est un poisson des mers froides australes, pêché à la palangre, à forte valeur commerciale, apprécié pour sa chair blanche et fondante. C'est une espèce carnassière, qui peut atteindre plus de 2 m et plus de 80 kg. La pêche et la consommation de ce poisson sont très récentes et ne datent que des années 1990, mais l'engouement commercial très vif a entraîné un braconnage important.

Les actions diplomatiques menées localement après chaque observation suspecte dans les eaux internationales de la CCAMLR ont également permis d'accentuer la pression exercée sur les États complices.

Cette multiplication des moyens de lutte porte ses fruits : les derniers navires de pêche illicite à avoir été arraisonnés sont respectivement pour la France l'Apache, sous pavillon Honduras, le 25 juin 2005 dans la ZEE des Kerguelen et pour l'Australie, le Maya V, en janvier 2004 dans la ZEE de Heard.

La pêche illicite n'est pas cependant pas éradiquée, des navires étant régulièrement observés en pêche dans les eaux internationales de la zone de compétence de la CCAMLR.

51 échos de navires présumés illicites ont été identifiés en 2007 par le système de surveillance par satellite sur l'ensemble de la zone. Aucune infraction n'a été constatée en 2007 par les patrouilleurs tant français qu'australiens.

En 2006, outre la vingtaine de navires-usine détectés par Rardasat se livrant à la pêche illégale dans les eaux internationales proches des ZEE françaises et australienne, cinq navires avaient été formellement identifiés ⁽¹⁾.

Afin de poursuivre la lutte efficace contre les activités de pêche illégale, les limites de la CCAMLR ainsi que l'insuffisance des moyens français dans la ZEE française (et australiens dans la ZEE australienne) de lutte contre la pêche illicite rendent nécessaires la conclusion d'accords bilatéraux de coopération en matière de surveillance et de police des pêches.

(1) le 10 mai 2006, observation du navire Red Moon, pavillon Corée du Nord ; le 21 mai 2006, observation du navire Tropic, pavillon de Guinée Équatoriale en opération de pêche ; le 21 mai 2006, observation du navire Odin, pavillon du Cambodge en opération de pêche ; le 22 mai 2006, observation du navire Perseverance, pavillon de la Guinée Équatoriale en action de pêche ; le 23 mai 2006, observation du navire Gale, pavillon de la Corée du Nord en action de pêche.

II – UN ACCORD NOVATEUR POUR COMBATTRE LA PÊCHE ILLICITE

L'accord entre la France et l'Australie, signé à Paris, le 8 janvier 2007, détermine les conditions d'exercice d'une police des pêches dans les zones maritimes précitées. L'accord renforce l'efficacité de la coopération entre les deux pays formalisée par le traité du 24 novembre 2003, signé à Canberra. Pour la première fois, il permet, sous certaines conditions, à une partie de recourir à la coercition dans les eaux sous souveraineté de l'autre partie.

A – Le traité du 24 novembre 2003

Le traité relatif à la coopération dans les zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF), à l'île Heard et aux îles McDonald⁽¹⁾, a pour objet de développer la surveillance en coopération ainsi que la recherche scientifique en coopération relative à la faune et à la flore marines.

Il s'applique aux activités menées en rapport avec la mer territoriale et la zone économique exclusive du territoire australien de l'île Heard et des îles McDonald, d'une part, et la mer territoriale et la zone économique exclusive des territoires français des îles Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam⁽²⁾, d'autre part (cf. carte en annexe).

La mer territoriale correspond à la zone de mer adjacente aux eaux intérieures d'un Etat côtier sur laquelle celui-ci exerce sa souveraineté. L'Etat fixe la largeur de sa mer territoriale, sans dépasser 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base.

Située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, la zone économique exclusive ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale.

Prévue par les articles 55 à 75 de la Convention de Montego Bay⁽³⁾, l'existence d'une ZEE 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

(1) *entrée en vigueur le 1^{er} février 2005, publié par le décret n° 2005-1076 du 23 août 2005.*

(2) *définies respectivement par la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971, la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976, le décret n° 78-112 du 11 janvier 1978 et le décret n° 78-144 du 3 février 1978.*

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

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 traité détermine les modalités de la coopération franco-australienne en matière de surveillance. Il autorise ainsi les missions de surveillance ainsi que l'assistance réciproque lorsqu'une poursuite est engagée. Il prévoit également que les parties s'entendent sur un système de surveillance et mettent en place des échanges d'informations relatives aux missions de surveillance.

L'article 2 de l'annexe III, consacrée aux actions de surveillance en coopération susceptibles de faire l'objet d'accords ultérieurs, stipule que « *les Parties peuvent conclure des accords ou arrangements qui pourront également prévoir des opérations de police éventuellement accompagnées de mesures coercitives.* »

C'est à cette invitation que répond le présent accord en précisant les conditions d'exercice en coopération des pouvoirs de police.

B – L'accord du 8 janvier 2007

L'objet de l'accord, tel que défini par l'article 2, est le renforcement de la coopération franco-australienne en matière d'application de la législation relative à la pêche dans leurs ZEE respectives.

L'article 1^{er} précise que le champ d'application de l'accord est identique à celui du traité précité (cf. supra) et que son interprétation s'effectue conformément à ce dernier. Il définit également les termes et expressions principalement utilisés par l'accord (contrôleur, exercice en coopération des pouvoirs de police, et navire autorisé).

L'article 3 détermine les modalités de l'exercice en coopération des pouvoirs de police par les officiers français sur un navire australien et inversement.

Les opérations de police des pêches entreprises doivent respecter la législation applicable dans la ZEE dans laquelle ils interviennent. Les officiers ne peuvent agir ou être contraints d'agir à l'encontre de leur droit national et des pratiques nationales applicables. À cet effet, un échange d'informations entre les parties sur leurs législations et pratiques respectives est prévu.

Les navires autorisés peuvent mettre en œuvre des mesures dissuasives afin d'empêcher les opérations des navires soupçonnés de pratiquer la pêche illicite.

Le recours à la force, qui obéit à une procédure précisée par l'accord, nécessite une autorisation conjointe des deux parties. Côté français, dans le cas où le capitaine du navire contrôlé n'obtempère pas aux sommations, le Préfet de La Réunion, délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, peut ordonner des tirs d'avertissement ou une action de vive force.

Les modalités détaillées de l'exercice en coopération des pouvoirs de police des pêches doivent être précisées par la conclusion d'arrangements. Deux arrangements ont déjà été conclus : le premier sur la mise à disposition des autorités australiennes des données, recueillies par les autorités françaises et relatives à la surveillance des pêches dans la zone des îles Heard et McDonald, le second sur l'embarquement de contrôleurs des pêches français pendant les missions australiennes ; d'autres arrangements opérationnels sont en cours de finalisation.

L'article 4 reconnaît le droit de poursuite et en détermine les modalités, conformément à l'article 111 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

L'article 5 précise les règles de juridiction et, en particulier, pose le principe selon lequel les agents seront passibles de poursuites devant leurs juridictions nationales pour tous les actes effectués dans le cadre de la police des pêches menée conformément au présent accord.

L'article 6 précise la destination des navires et de leurs équipages et équipements, qui auront été appréhendés dans le cadre d'une poursuite engagée sur la base de l'article 4 du présent accord.

L'article 7 précise les modalités de remise à l'autre partie et le contenu du rapport rédigé par la partie qui aura exercé des pouvoirs de police en coopération dans le cadre de l'accord.

L'article 8 fixe les modalités de prise en charge et de répartition financière des frais induits par l'exercice en coopération des pouvoirs de police.

L'article 9 vise à promouvoir une coopération internationale afin de favoriser notamment la saisie des navires de pêche illicites et leurs prises.

L'article 10 met en place un échange d'informations entre autorités compétentes et en précise les règles.

L'article 11 prévoit le réexamen, au minimum bisannuel, des clauses du présent accord par les autorités compétentes des Parties.

CONCLUSION

Le présent accord permet d'envisager l'éradication de la pêche illicite dans les eaux australes et confirme l'exemplarité de l'action de la France et de l'Australie dans la zone du traité sur l'Antarctique.

L'entrée en vigueur de cet accord novateur ouvre également la voie au renforcement souhaitable de la coopération en matière de lutte contre la pêche illicite avec d'autres pays : un accord sur le modèle du traité de 2003 est actuellement en cours de négociation avec l'Afrique du Sud.

Conscient de l'utilité d'une police des pêches au service du développement durable, votre Rapporteur recommande l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de cet accord.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 5 février 2008.

Après l'exposé du rapporteur et suivant ses conclusions, *la commission a adopté le projet de loi (n° 443)*.

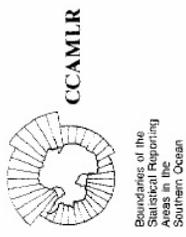
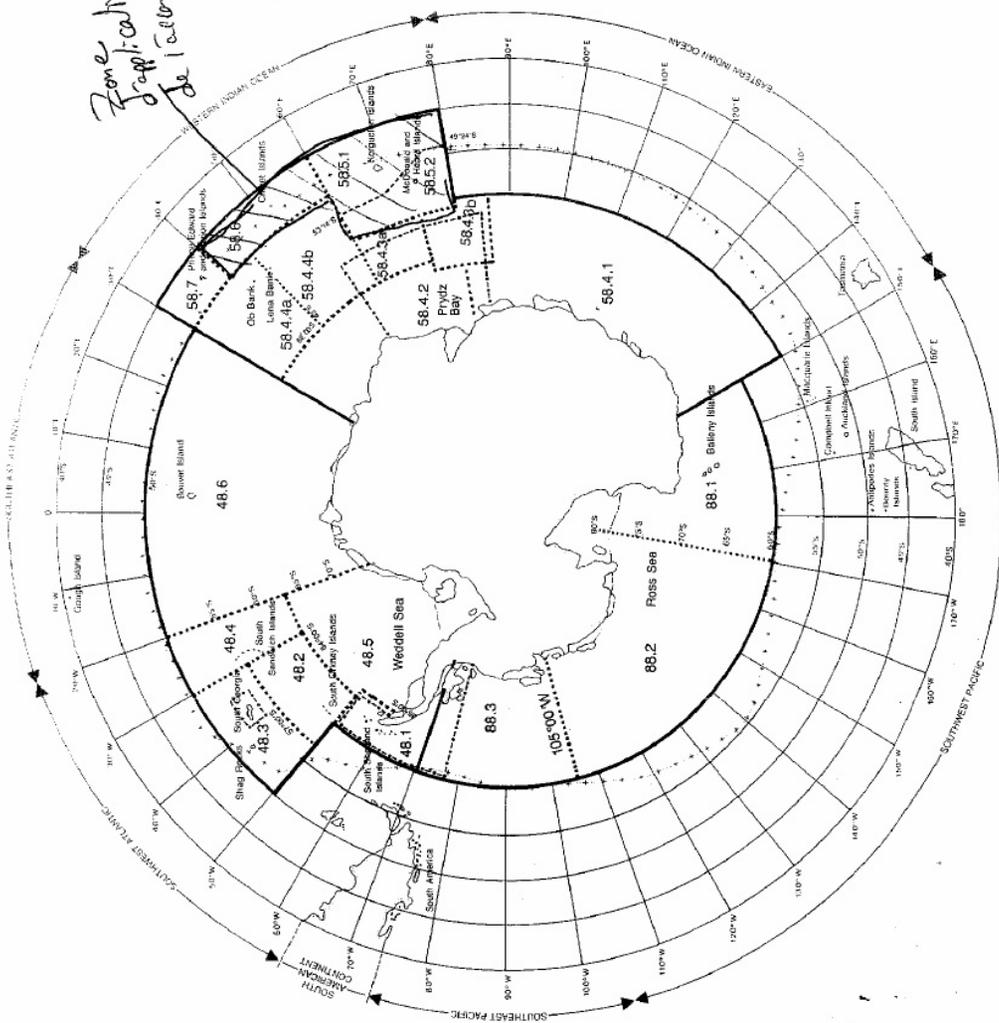
*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 443).

Zone de l'Antarctique de l'océan



- LEGEND**
- STATISTICAL AREA
 - ZONE STATISTIQUE
 - СТАТИСТИЧЕСКИЙ РАЙОН
 - AREA ESTADISTICA
 - STATISTICAL SUBAREA
 - SOUS-ZONE STATISTIQUE
 - СТАТИСТИЧЕСКИЙ ПОДРАЙОН
 - SUBAREA ESTADISTICA
 - + ANTARCTIC CONVERGENCE
 - + CONVERGENCIA ANTARCTICA
 - + ЗОНА КОНВЕРГЕНЦИИ ЮЖНОГО ПОЛУШАРЬЯ
 - + CONVERGENCIA ANTARCTICA
 - CONTINENT, ISLAND
 - CONTINENT, ILE
 - МАТЕРИК, ОСТРОВ
 - CONTINENTE, ISLA
 - INTEGRATED STUDY REGION
 - ZONE D'ETUDE INTEGREEE
 - РАЙОН КОМПЛЕКСИВНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
 - REGION DE ESTUDIO INTEGRADO