

N° 4397

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2017.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français,*

PAR M. BOINALI SAID

Député

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : **4246**.



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L’OCEAN INDIEN, ENJEU MAJEUR POUR LA FRANCE</b> .....	7
A. UN IMMENSE DOMAINE MARITIME .....	7
B. DES ACTIVITÉS DE PÊCHE PROMETTEUSES.....	8
<b>II. L’ACCORD RELATIF AUX PÊCHES DANS LE SUD DE L’OCÉAN INDIEN : UN RÔLE MOTEUR DE LA FRANCE</b> .....	9
A. LA RÉGLEMENTATION DE LA PÊCHE DANS L’OCÉAN INDIEN .....	9
B. DES INTÉRÊTS FRANÇAIS MAJEURS.....	10
C. LE PREMIER BILAN DE L’APSOI .....	10
<b>III. UN ACCORD DE SIÈGE QUI PROTÉGERA LES INTÉRÊTS FRANÇAIS DANS L’OCEAN INDIEN</b> .....	13
A. UN ACCORD DE SIÈGE AUX STIPULATIONS CLASSIQUES .....	13
1. L’implantation de l’APSOI sur le territoire français .....	13
2. Des privilèges et immunités diplomatiques .....	13
3. L’encadrement des privilèges et immunités diplomatiques.....	14
4. Les dispositions finales .....	14
B. UN ACCORD FAVORABLE AUX INTÉRÊTS ET AU RAYONNEMENT DE LA FRANCE .....	15
1. Une prise en compte facilitée des intérêts de la pêche française .....	15
2. Une valorisation économique et symbolique pour l’île de La Réunion.....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	17
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	19
<b>ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	21



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi dont nous sommes saisis a pour objet l'accord dit de siège passé en 2016 par le gouvernement français avec le secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien, ou APSOI.

L'APSOI constitue ce que l'on appelle une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP), en l'espèce dédiée au sud de l'océan Indien. La France a obtenu que le siège de l'APSOI soit localisé à Saint-Denis de La Réunion compte tenu de sa forte présence dans l'océan Indien et des intérêts majeurs qu'elle y a, notamment en matière de pêche.

Ce choix d'implantation facilitera naturellement la défense des intérêts français et favorisera plus généralement l'influence française.

Les ORGP étant des organisations internationales, l'installation de leur siège implique un accord international avec le pays d'accueil. L'accord que nous examinons est un « accord de siège » de facture classique qui reconnaît aux locaux et aux personnels de l'APSOI les immunités et privilèges diplomatiques habituels.



## I. L'OCEAN INDIEN, ENJEU MAJEUR POUR LA FRANCE

La France conserve une présence très forte dans le sud de l'océan Indien :

- deux départements d'outre-mer, Mayotte et La Réunion ;
- de nombreuses îles rattachées aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), à savoir Tromelin, les îles Éparses du canal de Mozambique que sont l'île Europa, Bassas da India, l'île Juan de Nova, les îles Glorieuses, enfin les îles subantarctiques de Crozet, Saint-Paul et Amsterdam, et Kerguelen.

### A. UN IMMENSE DOMAINE MARITIME

Tous ces territoires sont entourés de zones économiques exclusives (ZEE), soit des bandes de 200 milles nautiques (370 kilomètres) d'espace marin sur lesquelles les pays riverains exercent des droits économiques exclusifs.

L'ensemble des ZEE françaises représentent, dans le monde, près de 11 millions de km<sup>2</sup>, matérialisés sur la carte ci-dessous.

#### *Les zones économiques exclusives françaises*



Comme on peut le constater, le sud de l'océan Indien est, après le Pacifique, la seconde grande région d'extension de la ZEE nationale : de fait, si les îles de l'océan Pacifique génèrent plus de 6,8 millions de km<sup>2</sup> de ZEE, celles de

l'océan Indien en génèrent environ 2,7 millions, soit le quart du domaine maritime français.

La France fait donc figure d'État côtier incontournable dans l'océan Indien. Elle jouit également du statut d'État pêcheur car plusieurs navires battant pavillon français y opèrent.

## **B. DES ACTIVITÉS DE PÊCHE PROMETTEUSES**

Les espèces ciblées par les armements français dans le sud de l'océan Indien sont surtout la légine (poisson des grands fonds austraux très apprécié sur les marchés asiatique et américain et ayant une forte valeur marchande) et la langouste.

La pêche est devenue le deuxième poste d'exportation réunionnais (après le sucre), ce essentiellement grâce à la légine australe. Cette pêcherie est en valeur la première pêcherie française dans le monde, générant 66 millions d'euros par an de valeur au débarquement. La France détient le premier quota du monde sur cette espèce, soit plus de 6 000 tonnes. La légine est entièrement débarquée à La Réunion. Elle y génère 300 emplois directs et 1 000 emplois indirects. Elle est ensuite exportée vers les États-Unis et le Japon.

La pêche française est pratiquée par quatre sociétés d'armements (*SAPMER*, *CAP Bourbon*, la *COMATA* et *Pêche Avenir*) et au moins quatre navires, qui effectuent des campagnes de deux à trois mois.

## II. L'ACCORD RELATIF AUX PÊCHES DANS LE SUD DE L'OcéAN INDIEN : UN RÔLE MOTEUR DE LA FRANCE

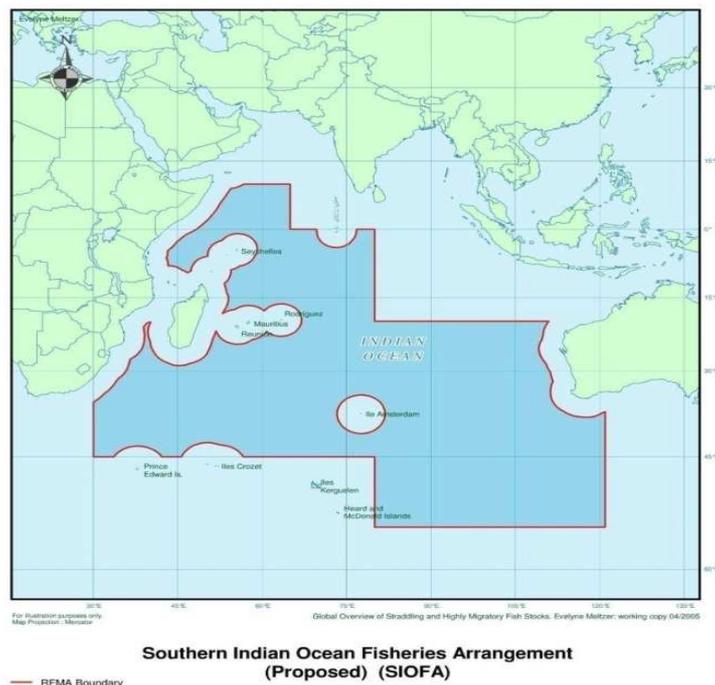
Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) sont des organisations internationales, créées sur la base du volontariat par des États riverains, mais aussi des États dotés de flottes de pêche importantes. Sans être dotées de véritables pouvoirs de contrainte (la haute mer n'appartient à personne), elles ont pour objectif de promouvoir une gestion raisonnée des ressources halieutiques dans les espaces de haute mer, donc au-delà des eaux relevant des États côtiers au titre des eaux territoriales, puis des ZEE. Elles se déclinent en deux types : les premières sont responsables des grands migrateurs (thon et espadon), les secondes des espèces pélagiques et démersales.

La France est favorable à la démarche des ORGP.

### A. LA RÉGLEMENTATION DE LA PÊCHE DANS L'OcéAN INDIEN

Jusqu'en 2006, il n'existait pas dans l'océan Indien d'ORGP non thonière (pour le thon, il existe la Commission des thons de l'océan Indien). C'est à cette date qu'a été signé l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (APSOI), dit également SIOFA (pour *South Indian Ocean Fisheries Agreement*), ratifié par la France en 2013. Cette ratification avait été autorisée par un projet de loi rapporté devant la commission des affaires étrangères par notre collègue Serge Janquin <sup>(1)</sup>.

#### *La zone de compétence de l'APSOI*



(1) Voir : Assemblée nationale, XIV<sup>ème</sup> législature, n° 126.

Comme on le voit, l'APSOI couvre un large espace de haute mer dans le sud et l'ouest de l'océan Indien. Sa compétence de régulation s'étend sur plus de 30 millions de km<sup>2</sup>.

## **B. DES INTÉRÊTS FRANÇAIS MAJEURS**

La France a des intérêts majeurs dans la mise en place et le fonctionnement de l'APSOI.

Certes, les activités de pêche françaises dans la zone de compétence de l'APSOI sont des activités « complémentaires », en ce sens qu'elles ne correspondent pas à l'objectif principal des pêcheurs :

– pour certains palangriers thoniers basés à La Réunion (le thon, on le rappelle, ne relevant pas de l'APSOI), une pêche d'espèces de fond capturées à la palangre comme le vivaneau est pratiquée dans des proportions modestes dans la zone APSOI ;

– pour les navires immatriculés dans les TAAF pêchant la légine à la palangre ou la langouste au casier, une pêche est pratiquée durant le trajet, en zone APSOI, entre La Réunion et les îles australes.

Ces activités complémentaires n'en sont pas moins importantes pour l'équilibre économique des pêcheries.

Par ailleurs, la zone de compétence de l'APSOI est largement bordée par la ZEE française. La frontière entre celle-ci et la haute mer est l'une des plus longues, sinon la plus longue, dans la zone de compétence de l'APSOI. Notre pays a dès lors un intérêt évident à disposer d'instruments lui permettant d'éviter une éventuelle surpêche dans les eaux internationales voisines de sa ZEE.

À cet égard, le dispositif de contrôle pour la protection de la légine dans les eaux des TAAF repose sur des patrouilles de navires relevant soit de la Marine nationale, soit de la direction de la mer Sud de l'océan Indien (DMSOI, service déconcentré de l'État à La Réunion). Un accord a été signé avec l'Australie pour échanger des informations lors des opérations de contrôle respectives dans les ZEE mitoyennes de Kerguelen et de Heard.

## **C. LE PREMIER BILAN DE L'APSOI**

L'APSOI est une organisation jeune : l'accord l'instituant a été signé en 2006 et est entré en vigueur en 2012.

À ce jour, cet accord compte seulement huit parties contractantes : l'Australie, la Corée du Sud, la France, le Japon, les Îles Cook, l'île Maurice, les Seychelles et l'Union européenne. Il manque donc de nombreux États côtiers. Cependant, pour l'instant, aucune nouvelle signature ou ratification n'est prévue.

L'organisation se met en place :

– lors de la deuxième réunion des parties à l'accord qui s'est tenue à l'île Maurice du 17 au 20 mars 2015, il a été décidé, sur proposition de l'Union européenne, d'installer le secrétariat de l'organisation à La Réunion. Comme celle-ci se trouvait en concurrence avec l'île Maurice, un compromis a dû être trouvé. En conséquence, le siège de l'APSOI est à La Réunion, mais la réunion plénière sera organisée à l'île Maurice tous les deux ans. Il s'agira de la première ORGP ayant son siège sur le sol français et sans doute de la première organisation internationale de toutes natures à être implantée dans la France ultramarine ;

– le secrétaire exécutif de l'organisation, M. Jonathan Lansley, de nationalité britannique, a pris ses fonctions le 17 octobre 2016. Le recrutement de deux membres du personnel est prévu : un assistant et un gestionnaire de base de données. En effet, la première mission de la nouvelle organisation est de collecter les données relatives à l'ensemble des activités de pêche dans la zone de l'APSOI.

On le voit, le secrétariat de l'APSOI reste une structure légère. Le montant des contributions des Etats parties est identique pour les principaux contributeurs à l'APSOI (France, Corée, Japon, Australie, Seychelles). Il s'élève à 46 335 euros pour 2017.

Dès juillet 2016, l'APSOI a émis une série de recommandations contraignantes à l'égard de ses parties, avec plusieurs objectifs : limiter l'effort de pêche au niveau moyen constaté ; instaurer des mesures de protection des écosystèmes marins vulnérables ; mettre en place à l'échéance 2020 une empreinte de pêche pour la pêche de fond. Un calendrier de travail a été adopté.

#### *Le programme de travail de l'APSOI*

Date	Action
2017	Application des CMM 2016 APSOI → mise en place d'un régime intérimaire d'encadrement de l'effort → définition d'une empreinte pour les chalutiers de fond → mise en place de mesures de protection des écosystèmes marins vulnérables
2017-01-31	Envoi des données historiques de capture, d'effort et des observateurs scientifiques
2017-02	Transmission des régimes d'encadrement intérimaire de l'effort de pêche
2017-02-10	Transmission des premiers rapports nationaux sur l'activité de pêche 2010-2015
2017-02-10	Transmission des demandes de pêcheries exploratoires pour les chalutiers souhaitant développer des activités hors de l'empreinte
2017-03-31	Envoi des données électroniques de capture de l'année 2016

2017-03-13/17	Comité scientifique APSOI : Proposition des documents suivants : → Empreinte de pêche → Carte des EMV → Feuille de route pour l'évaluation et l'approbation des programmes d'observateurs électroniques pour la collecte de données → Protocoles pour la désignation ultérieure de zones protégées
2017-05	Transmission des régimes d'encadrement de l'effort approuvés par le CS
2017-06-01	Embarquement de 100% d'observateurs à bord des chalutiers
2017-06/07	Réunion annuelle des Parties à Maurice
2018-01-31	Envoi des données historiques actualisées de capture, d'effort et des observateurs scientifiques
2018-02	Transmission des demandes de pêcheries exploratoires
2019	Révision de la CMM 2016-01 lors de la réunion annuelle
2020	Proposition d'une empreinte de pêche définitive pour les chalutiers de fond, hors palangriers et ligneurs

On voit que l'APSOI est une organisation jeune, mais dotée de projets sérieux.

### III. UN ACCORD DE SIÈGE QUI PROTÉGERA LES INTÉRÊTS FRANÇAIS DANS L'OCEAN INDIEN

Comme on l'a dit, les parties contractantes de l'APSOI ont décidé en 2015 d'installer son siège à La Réunion.

Cette implantation devait être réglée par une sorte de contrat entre la France et le secrétariat de l'APSOI, lequel prend la forme d'un accord international puisque passé entre deux sujets de droit international. C'est l'accord de siège qui nous est soumis.

#### A. UN ACCORD DE SIÈGE AUX STIPULATIONS CLASSIQUES

Les stipulations du présent accord sont celles que l'on retrouve, *mutatis mutandis*, dans tous les accords de siège.

##### 1. L'implantation de l'APSOI sur le territoire français

L'**article 3** de l'accord est particulièrement important puisqu'il prévoit l'implantation du siège de l'APSOI à Saint-Denis de La Réunion.

L'**article 2** reconnaît donc au secrétariat de l'APSOI la personnalité civile de droit français, afin qu'il puisse contracter et ester en justice en France.

##### 2. Des privilèges et immunités diplomatiques classiques

Toujours selon l'**article 3** de l'accord, les locaux du siège de l'APSOI seront mis à disposition gracieusement par la France et bénéficieront de l'inviolabilité. L'**article 5** stipule de même l'inviolabilité des documents et archives du secrétariat de l'APSOI et les **articles 11 et 12** protègent son courrier, ses communications et ses publications (inviolabilité et impossibilité de les restreindre).

L'**article 4** prévoit l'immunité de juridiction du secrétariat de l'APSOI, mais cette immunité ne pourra pas être invoquée dans un certain nombre de cas tels que l'exécution des contrats passés avec des fournisseurs, les infractions routières ou les suites d'accidents de la route impliquant des véhicules du secrétariat.

Les **articles 6 et 7** instituent une exonération générale d'impôts directs et indirects au bénéfice du secrétariat de l'APSOI.

Les **articles 13 à 16** traitent des privilèges et immunités accordés aux différentes catégories de personnes concourant au fonctionnement de l'APSOI, à savoir son secrétaire exécutif, les autres membres de son personnel, les experts et les représentants des autres pays lors des réunions : immunité de juridiction,

inviolabilité de leurs résidences et de leurs bagages, exonération de droits de douane pour l'importation de leur mobilier personnel, exonération d'impôt sur les émoluments versés par le secrétariat... Ces privilèges diplomatiques habituels ne s'appliqueront pas aux intéressés lorsqu'ils sont français ou résidents permanents en France. L'**article 17** garantit une entrée facilitée sur le territoire français aux personnes susmentionnées ; les visas requis, le cas échéant, devront leur être délivrés sans frais et dans les meilleurs délais.

Les privilèges et immunités ont toutefois des limites.

### **3. L'encadrement des privilèges et immunités diplomatiques**

L'**article 18** de l'accord restreint ainsi leur objet en stipulant tout d'abord qu'ils sont octroyés uniquement pour assurer le fonctionnement sans entrave du secrétariat et l'indépendance des personnes auxquelles ils s'appliquent dans l'exercice de leurs fonctions, et non pas à leur avantage personnel. À cet égard, plusieurs dispositions de l'accord encadrent les privilèges et immunités dans certains cas spécifiques, excluant par exemple l'immunité de juridiction en cas de responsabilité dans un accident de la route pour les représentants des parties, les experts et le personnel de l'APSOI (**articles 13, 15 et 16**). En outre, selon l'**article 18**, les immunités de toutes ces personnes peuvent être levées s'il ressort que leur maintien « *entraverait le cours de la justice* » et que cela peut être effectué « *sans porter préjudice aux buts en vue desquels elles ont été accordées* » : les décisions de cette nature sont prises par le secrétaire de l'organisation pour son personnel et ses experts, par la Réunion des parties pour ce secrétaire et par les parties concernées pour leurs représentants respectifs.

De plus, l'**article 19** préserve les droits souverains de la France : le secrétariat de l'APSOI s'y engage à coopérer « *pleinement et en permanence avec les autorités compétentes afin de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer le respect des règlements de police et d'éviter tout abus des privilèges, immunités et facilités prévus par le présent accord* ». Par ailleurs, le droit souverain du Gouvernement de prendre des mesures de sécurité, de santé publique et d'ordre public est reconnu.

### **4. Les dispositions finales**

Les **articles 20 à 23** comprennent les dispositions finales habituelles : conditions d'amendement de l'accord, de règlement des différends, d'entrée en vigueur et de dénonciation. Une procédure d'arbitrage est prévue, le cas échéant, pour le règlement des différends.

## **B. UN ACCORD FAVORABLE AUX INTÉRÊTS ET AU RAYONNEMENT DE LA FRANCE**

### **1. Une prise en compte facilitée des intérêts de la pêche française**

L'implantation de l'APSOI à La Réunion facilitera la défense des intérêts de la pêche française, ne serait-ce qu'en favorisant la participation française (armateurs, scientifiques et administrations) aux réunions et aux travaux.

Il y a notamment des enjeux pour la pêcherie de la légine australe. Actuellement, l'activité de pêche française de légine dans la zone marine régie par l'APSOI est très faible, mais le nouvel arrêté réglementant l'activité de pêche dans la zone, en cours de consultation, devrait répondre à la volonté des armateurs de développer dans une certaine mesure cette activité sur le trajet entre l'île de La Réunion et les îles australes.

### **2. Une valorisation économique et symbolique pour l'île de La Réunion**

Le fait de disposer à La Réunion du siège d'une organisation internationale est une première pour ce territoire et constitue un gage de rayonnement régional et de visibilité.

Les travaux des organisations régionales de gestion des pêches sont en grande partie fondés sur des avis scientifiques. Pour cela l'APSOI pourra s'appuyer sur les infrastructures scientifiques présentes à La Réunion, ce qui contribuera à accroître l'attractivité du territoire en la matière.

Par ailleurs, les missions officielles à Saint-Denis des représentants des membres de l'APSOI et autres experts devraient avoir un impact positif sur le secteur hôtelier ainsi que sur les achats de biens et de services, même s'il ne faut pas en exagérer l'estimation, l'APSOI restant une organisation au budget et aux activités modestes.



## **CONCLUSION**

La France soutient de manière générale la gestion raisonnée de la pêche dans les eaux internationales par des organisations régionales.

Ses intérêts économiques et de souveraineté justifient pleinement qu'elle s'implique tout particulièrement dans l'organisation régionale de gestion des pêches compétente pour le sud de l'océan Indien, l'APSOI. Cette organisation est en train de se mettre en place avec un programme de travail prometteur. L'installation du siège de celle-ci sur le territoire national permettra une meilleure défense de ces intérêts.

Votre rapporteur vous invite donc à adopter le projet de loi qui permettra l'approbation de cet accord de siège.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 24 janvier 2017, la commission des affaires étrangères examine, sur le rapport de M. Boinali Said, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français (n° 4246).

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**M. Jean-Pierre Dufau.** J'observe que l'accord qui a institué l'APSOI a été signé par l'Union européenne en raison de Mayotte et de La Réunion. Il s'agit donc non seulement de régions ultramarines, mais aussi de régions ultrapériphériques de l'Union.

La commission *adopte* le projet de loi sans modification.



## **ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Saint-Denis de La Réunion le 8 juillet 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 4246).