

N° 830

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la **gestion économique, scientifique et environnementale** relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes enviroissants,*

PAR M. HERVÉ GAYMARD

Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : 299 (2011-2012), 143, 144 et T.A. 52 (2012-2013).

Assemblée nationale : 547.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE CONTEXTE : UN DIFFÉREND ANCIEN QUI NUIT AU PLEIN DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS FRANCO-MAURICIENNES	7
A. Un différend ancien avec Maurice quant à la souveraineté sur Tromelin.....	7
B. Le principal enjeu concret : les ressources halieutiques.....	8
C. Des relations par ailleurs excellentes avec Maurice.....	9
1. <i>Un pays généralement considéré comme un modèle de démocratie et de développement en Afrique</i>	9
2. <i>Des relations politiques, économiques et culturelles prometteuses</i>	10
II. UN ARRANGEMENT BILATÉRAL ORIGINAL ET PRAGMATIQUE	13
A. De longues négociations.....	13
B. Un arrangement original.....	14
C. Le dispositif conventionnel.....	14
1. <i>L'accord-cadre</i>	14
2. <i>La convention d'application sur la cogestion de la recherche archéologique</i>	16
3. <i>La convention d'application sur la cogestion en matière environnementale</i>	17
4. <i>La convention d'application sur la cogestion des ressources halieutiques</i>	18
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : Carte de Tromelin et de sa zone économique exclusive	25
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'île Maurice et la France sont depuis plus de trente ans en désaccord quant à la souveraineté sur l'île inhabitée (sauf par quelques météorologues) de Tromelin, dans l'océan Indien, et les espaces marins qui l'entourent.

Les deux pays, géographiquement voisins grâce à la Réunion, ont par ailleurs de forts liens historiques, culturels et économiques. Les relations politiques sont également très bonnes, malgré ce différend territorial, car il n'a jamais été dramatisé, même s'il a pu y avoir quelques incidents.

En 2010, Maurice et la France ont trouvé un arrangement pragmatique qui, sans régler la question de la souveraineté sur Tromelin et ses eaux – et même en tenant explicitement à l'écart cette question, sur laquelle il n'est pas possible de transiger –, institue une cogestion sur les principales questions d'intérêt commun : la réglementation de la pêche, la préservation de l'environnement et les fouilles archéologiques à Tromelin. Cette cogestion n'est pas étendue aux activités de surveillance et de contrôle de la pêche, dont le caractère régalien toucherait trop aux questions de souveraineté.

C'est cet arrangement, qui prend matériellement la forme de quatre actes internationaux entre les deux pays, qu'il est demandé à l'Assemblée nationale d'approuver.

I. LE CONTEXTE : UN DIFFÉREND ANCIEN QUI NUIT AU PLEIN DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS FRANCO-AURICIENNES

La petite île de Tromelin (1,5 kilomètre de long pour 0,7 de large) est située dans l'océan Indien au nord-ouest de Maurice et de la Réunion, à environ 560 kilomètres des côtes de cette dernière et 450 kilomètres de celles de Madagascar. Le différend qui oppose la France à l'île Maurice quant à la souveraineté sur cet îlot et surtout ses eaux environnantes est le seul point d'achoppement dans des rapports franco-mauriciens par ailleurs excellents dans tous les domaines.

A. UN DIFFÉREND ANCIEN AVEC MAURICE QUANT À LA SOUVERAINÉTÉ SUR TROMELIN

La France considère que sa souveraineté sur Tromelin est clairement établie :

– l'île a été découverte en 1722 par un navire français de la Compagnie des Indes ;

– depuis 1954, date à laquelle y a été installée une station météorologique, Tromelin a été occupée effectivement et continûment par l'administration française ;

– divers actes de souveraineté et d'administration ont été pris au fil des ans, avant même l'indépendance de l'île Maurice et donc le début de ses revendications, sans que les autorités britanniques (dont Maurice dépendait) ne protestent (par exemple le décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960 plaçant l'île sous l'autorité du ministère chargé des départements d'Outre-mer).

Cependant, l'île Maurice, qui a obtenu son indépendance en 1968, revendique depuis 1976 la souveraineté sur Tromelin et l'a même inscrite dans sa constitution en tant que territoire constitutif.

Cette revendication est fondée sur une interprétation du traité de Paris du 30 mai 1814, qui a sanctionné la fin des guerres napoléoniennes : l'article 8 de ce traité stipulait la cession par la France au Royaume-Uni de l'île Maurice « *et de ses dépendances, nommément Rodrigue et les Séchelles* ». Maurice, qui a succédé dans la zone au Royaume-Uni, revendique donc Tromelin en tant que « dépendance ». Pour autant, Tromelin n'étant pas explicitement mentionnée dans le texte du traité, cette revendication apparaît fragile compte tenu du sens de l'adverbe « *nommément* ».

Les autorités mauriciennes se fondent en fait sur la version anglaise de ce traité, dans laquelle est employé, là où la version française utilise « *nommément* »,

l'adverbe « *especially* », qu'on traduirait plutôt par « en particulier » : dans cette acception, la cession au Royaume-Uni des « dépendances » de Maurice aurait été générale, au-delà de celles nommées « en particulier » qu'étaient Rodrigues et les Seychelles. À l'appui de cette analyse, les Mauriciens font valoir qu'après la cession de Maurice en 1814, les autorités britanniques ont pris possession d'autres petites îles « dépendantes » de ce territoire qui pourtant n'étaient pas expressément nommées dans le traité de Paris, par exemple Saint-Brandon et les îles Agalega (qui appartiennent désormais à Maurice). Par ailleurs, les autorités britanniques de Maurice auraient aussi pris des actes d'administration concernant Tromelin, notamment en y accordant quatre concessions d'exploitation du guano entre 1901 et 1951.

Toujours est-il que Maurice a réitéré plusieurs fois sa revendication de souveraineté. Cela est encore le cas dans une note verbale en date du 17 mai 2011 publiée sur le site *internet* des Nations unies (division des océans et du droit de la mer), en réponse à la publication par la France sur le même site d'une liste de coordonnées géographiques de points définissant les limites extérieures de sa zone économique exclusive de Tromelin et de la Réunion.

B. LE PRINCIPAL ENJEU CONCRET : LES RESSOURCES HALIEUTIQUES

De petite taille, Tromelin est également inhospitalière : un terrain plat (l'altitude maximale étant de 7 mètres) battu le plus souvent par les alizés ; en conséquence peu de végétation ; pas ou peu d'eau douce...

Le principal enjeu concret lié à la souveraineté sur Tromelin tient donc aux eaux qui l'entourent et à leurs ressources halieutiques. La zone économique exclusive (ZEE) délimitée par la France autour de Tromelin représente 285 000 km², soit 2,8 % de la surface d'ensemble de la ZEE nationale.

Les principales ressources halieutiques présentes dans cette zone sont constituées de thonidés susceptibles d'exploitation et de certaines espèces protégées (requins, mammifères marins) menacées par la pêche illégale.

Jusqu'à l'intégration de Tromelin dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) en application de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, les navires français pouvaient y pêcher librement. Ils doivent désormais demander une licence (gratuite). Dans les faits, seuls quelques palangriers réunionnais de 24 mètres y pêchent parfois à l'occasion d'un transit vers le canal du Mozambique, les distances à couvrir étant dissuasives pour la majeure partie de la flottille réunionnaise. Les thoniers senneurs français, quant à eux, ne fréquentent guère ce secteur qui est réputé pour la présence de thon germon, apparemment considéré comme insuffisamment rémunérateur. Pour 2010 comme pour 2011, les TAAF n'ont enregistré aucune demande de licence pour Tromelin. Aucune licence n'est délivrée non plus à des armements étrangers.

De son côté, Maurice n'a pas (ou très peu) d'activité propre de pêche dans la zone de Tromelin, mais délivre à des navires asiatiques des licences portant sur l'ensemble de sa ZEE, y compris celle qu'elle revendique au titre de Tromelin. L'arraisonnement par la Marine nationale en 2004 de deux navires japonais munis de telles licences (mais pas d'une licence française) a occasionné une vive tension. La presse mauricienne faisait état à cette époque de la délivrance de 1 200 licences de pêche pour l'ensemble de ses eaux. Depuis lors, Maurice délivre toujours des licences de pêche pour l'ensemble de sa ZEE, mais y mentionne par précaution que le secteur de Tromelin est une zone de souveraineté contestée, ce qui a un effet dissuasif sur la pêche dans cette zone. Il est toutefois à noter qu'en janvier 2012, un thonier français titulaire d'une licence mauricienne mais dépourvu de licence française des TAAF, ayant déclaré un coup de pêche effectué dans la ZEE de Tromelin, a été verbalisé et condamné à payer une amende.

Au-delà de ces irrégularités sur les licences, une certaine pêche illégale semble être pratiquée dans les eaux de Tromelin. D'après les données transmises par le ministère des affaires étrangères, entre 5 000 et 10 000 tonnes de thonidés y seraient capturés par des palangriers asiatiques. En outre, sous couvert de pêche au thon, ces navires chercheraient prioritairement à capturer des requins. Quatre navires asiatiques et un portugais en infraction à ce titre ont été arraisonnés en 2010 par la marine malgache dans la partie de sa ZEE contiguë de celle de Tromelin.

C. DES RELATIONS PAR AILLEURS EXCELLENTES AVEC MAURICE

L'île Maurice compte 1,3 million d'habitants, dont près de 70 % d'origine indienne mais aussi une importante population créole constituée du temps de la colonisation française (avant 1814) et donc historiquement francophone ; le créole local, dérivé du français, et le français lui-même restent largement pratiqués aux côtés de l'anglais. Pour ces raisons historiques et culturelles, mais aussi du fait de la proximité géographique de la Réunion, la France et Maurice entretiennent des relations intenses dans de nombreux domaines. Ces relations sont facilitées par le système politique démocratique de Maurice et par son dynamisme économique.

1. Un pays généralement considéré comme un modèle de démocratie et de développement en Afrique

Maurice ressort le plus souvent en tête des pays africains dans les multiples classements publiés selon divers critères par des organisations internationales ou des ONG – et devance parfois la France. Pour ne prendre que quelques exemples, et en étant conscient que ces classements valent ce qu'ils valent :

– pour ce qui est de l'indice de développement humain (IDH) calculé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Maurice arrivait

en 2011 au 77^{ème} rang, devancée en Afrique par les seules Seychelles (52^{èmes}), la France étant au 20^{ème} rang ;

– pour ce qui est de l'« indice de démocratie » calculé par *The Economist*, Maurice occupait en 2011 la 24^{ème} place, en tête des pays africains et même devant notre pays (29^{ème}) ;

– en matière de « liberté économique », le *think-tank* américain conservateur *Heritage Foundation* a même classé Maurice au 8^{ème} rang mondial, loin devant la plupart des pays européens dont le nôtre.

Il est incontestable que Maurice a en quelques décennies considérablement développé et diversifié une économie qui reposait historiquement sur la culture sucrière. La Banque mondiale classe Maurice parmi la quinzaine d'économies qui sont passées de la catégorie « faibles revenus » à celle de « revenus moyens », groupe restreint de pays qui sont sortis de la pauvreté en moins de trente ans. Selon les statistiques du FMI, le PIB mauricien par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat, est passé de 1980 à 2011 de moins de 2 000 à près de 15 000 dollars (en France : 35 000 dollars).

2. Des relations politiques, économiques et culturelles prometteuses

Les relations franco-mauriciennes se déploient dans plusieurs champs.

Dans le champ politique, les rencontres de haut niveau sont fréquentes. Ainsi, en 2010, le Premier ministre Navin Chandra Ramgoolam a-t-il effectué à Paris sa première visite officielle après sa réélection. Maurice est membre du *Commonwealth*, mais aussi de l'Organisation internationale de la francophonie.

Dans le champ économique, la France apparaît comme le premier partenaire de Maurice :

- C'est globalement son premier partenaire commercial, étant son deuxième client et troisième fournisseur. La valeur totale des échanges de biens entre les deux pays s'est élevée à 552,5 millions d'euros pour les onze premiers mois de 2011, avec 299,6 millions d'exportations françaises vers Maurice et 252,9 millions d'importations depuis Maurice, donc un petit excédent pour notre pays. Nos exportations vers Maurice sont diversifiées, le premier poste étant constitué par les biens d'équipement. Nos importations depuis Maurice sont constituées principalement de produits textiles et de produits de la pêche et de l'agroalimentaire.

- Le tourisme est une activité importante pour Maurice. Or, plus de 40 % des touristes qu'elle accueille viennent de France (la Réunion comprise).

- La France est également le premier investisseur étranger à Maurice, avec un stock d'investissements de plus de 600 millions d'euros et environ

160 entreprises présentes. Ces entreprises sont présentes dans de nombreux secteurs : télécommunications (*France Telecom* étant partenaire de l'opérateur national), hôtellerie (*Club Med, Accor, Palladien, Apavou*), travaux publics et ingénierie (*Colas, ADP*, qui réalise l'extension de l'aéroport international), gestion des eaux, construction navale (groupe *Piriou*), grande distribution (*Casino, Monsieur Bricolage*), valorisation des produits de la mer (*Sapmer*), technologies de l'information et de la télécommunication, distribution de produits pétroliers (*Total*) et de ciment (*Lafarge*), banque de détail (groupe *Caisses d'épargne*), transport aérien (présence d'*Air France* au capital d'*Air Mauritius*, ventes d'appareils *Airbus* et *ATR*), énergies renouvelables (groupe *Vergnet*), etc. De nombreux contrats ont été obtenus avec le financement de l'Agence française de développement (AFD), très présente à Maurice.

- Selon les statistiques de la banque centrale mauricienne, la France est la première destination des investissements mauriciens à l'étranger. La Banque de France évalue la valeur du stock des investissements mauriciens en France à 140 millions d'euros.

Dans le champ culturel, enfin, le nouvel Institut français de Maurice a été inauguré en 2010, en remplacement du centre culturel Charles Baudelaire, ce qui a permis une forte augmentation de la fréquentation.

II. UN ARRANGEMENT BILATÉRAL ORIGINAL ET PRAGMATIQUE

C'est dans ce contexte de bonnes relations franco-mauriciennes que les deux pays ont su trouver un arrangement original et pragmatique pour dépasser leur litige de souveraineté.

A. DE LONGUES NÉGOCIATIONS

La France n'a jamais souhaité ni ne souhaite encore transiger sur sa souveraineté sur Tromelin. Du point de vue de notre pays, des concessions sur ce point sont d'autant moins envisageables qu'elles pourraient avoir un impact sur les autres différends relatifs à des possessions françaises d'outre-mer, en particulier celui avec Madagascar à propos des îles Éparses situées dans le canal du Mozambique. De même, la France a exclu de s'engager dans une procédure faisant intervenir un tiers (médiation ou procédure arbitrale ou juridictionnelle).

C'est pour cela qu'a été recherché un accord bilatéral et laissant de côté la question de la souveraineté. Les négociations ont duré vingt ans. C'est en effet lors de la visite du président François Mitterrand à Maurice en juin 1990 qu'a été posé le principe d'entretiens franco-mauriciens sur Tromelin, avec une première réunion d'experts en décembre de la même année, sans résultat. Un entretien des Premiers ministres des deux pays en juin 1994 a ensuite conduit à une reprise des négociations, plus positive mais là encore sans débouché. Puis, les contacts ont été relancés après le sommet des chefs d'État ou de gouvernement de la Commission de l'océan Indien (COI) tenu à Saint-Denis de la Réunion le 3 décembre 1999, dont la déclaration finale posait le principe finalement retenu dans le présent accord : *« en l'absence d'un consensus entre certains États membres concernant la souveraineté sur certaines îles de l'océan Indien ainsi que la délimitation et le contrôle des ZEE, le sommet a décidé qu'en attendant l'aboutissement des consultations en cours, ces zones de contrôle seront cogérées par les pays qui les revendiquent. Les modalités de cette cogestion seront définies par les États membres concernés dans les plus brefs délais »*. Enfin, après diverses péripéties, un entretien entre le président Nicolas Sarkozy et le Premier ministre Navin Ramgoolam en 2008 a accéléré le processus, achevé avec la signature le 7 juin 2010 du présent accord-cadre et de ses conventions d'application.

Ces quatre textes ne concernent donc pas le différend sur la souveraineté sur Tromelin et ses eaux, différend que non seulement ils ne tranchent pas, mais qu'ils tiennent délibérément à l'écart. Mais ils établissent une forme de cogestion administrative des deux pays dans trois secteurs identifiés comme d'intérêt commun : la pêche, l'environnement et les recherches archéologiques. Les matières plus régaliennes telles que la surveillance sont prudemment renvoyées à une coopération renforcée des parties (et non à une cogestion).

B. UN ARRANGEMENT ORIGINAL

L'option consistant à détacher la question de la souveraineté de celle de la gestion apparaît originale.

On peut toutefois trouver un précédent récent en la matière : le 4 juillet 2000, le Royaume-Uni (au titre de Jersey) et la France ont signé un accord relatif à la pêche dans la baie de Granville, lequel a instauré une zone commune de pêche chevauchant la frontière internationale (délimitation des eaux territoriales). Dans cette zone commune, les autorisations de pêches sont délivrées par les autorités françaises pour les pavillons français et par les autorités anglaises pour les pavillons anglais. La question des droits de pêche a donc été déconnectée de celle de la souveraineté. Par ailleurs, une instance administrative conjointe a été créée, le « *comité consultatif conjoint de gestion de la baie de Granville* ».

C. LE DISPOSITIF CONVENTIONNEL

L'arrangement qu'il est proposé à l'Assemblée nationale d'approuver comprend quatre actes différents (mais signés simultanément entre Maurice et la France) : un accord-cadre et trois conventions d'application sectorielles.

1. L'accord-cadre

L'article 1^{er} de cet accord définit son objet : « *établir un régime de cogestion économique, scientifique et environnementale relatif à l'île de Tromelin ainsi qu'à sa mer territoriale et à sa zone économique exclusive* » (ZEE). Cette mer territoriale et cette ZEE forment les « *espaces maritimes environnants* » (de Tromelin) au sens de l'accord. Ces espaces maritimes font l'objet d'une délimitation précise dans le cadre d'une annexe au présent accord (voir carte en annexe du présent rapport).

L'article 2 vise à établir clairement que le présent accord n'a aucune incidence sur le différend quant à la souveraineté sur Tromelin et ses eaux qui oppose la France et Maurice : il est spécifié qu'aucun élément de l'accord « *ne peut être interprété comme un changement de position* » de l'une ou l'autre partie sur ce point, ni même une « *reconnaissance* » ou un « *soutien* » de ces positions ; de même, il est stipulé qu'aucun acte ou activité résultant de l'application de l'accord ne pourra constituer une base pour affirmer ou contester les revendications de souveraineté des parties.

L'article 3 fixe les domaines de la cogestion qui est instituée sur Tromelin : protection de l'environnement, ressources halieutiques, observations des phénomènes naturels et recherche archéologique. Il est précisé que ce régime de cogestion n'empêche pas un renforcement de la coopération dans d'autres matières, qu'il ne couvre pas : le secours (en mer) et la sécurité aérienne et maritime sont spécifiquement visés.

Les articles 4 à 9 précisent certaines modalités de la cogestion dans les domaines susmentionnés :

– un schéma directeur commun devra être établi pour la gestion des écosystèmes maritimes, ce schéma étant compatible avec la partie XII de la convention des Nations unies sur le droit de la mer. Cette partie, intitulée « *Protection et préservation du milieu marin* » pose un ensemble de principes généraux en la matière. On peut toutefois observer que ce schéma ne pourra régler toutes les questions qui sont traitées dans cette partie XII, certaines, relatives notamment aux pouvoirs de police (dans les affaires de pollution) des États côtiers, touchant manifestement à la souveraineté ;

– des mesures conjointes seront prises pour évaluer les stocks halieutiques et les ressources halieutiques seront également cogérées ;

– les études menées conjointement seront la propriété des parties ;

– un comité de cogestion, paritaire et coprésidé, sera institué et se réunira au moins une fois par an ; il aura notamment pour mission de déterminer la répartition « *équitable* » des activités de pêche, les conditions d’octroi des licences et la liste des navires autorisés à pêcher dans les eaux de Tromelin ;

– la surveillance, le contrôle et la lutte contre la pêche illicite ne seront pas couvertes par le régime de la cogestion (car ce sont des activités régaliennes), mais les parties conviennent de renforcer leur coopération dans ce domaine.

Les moyens dont dispose la France pour lutter contre la pêche illicite dans la zone sont ceux mis en œuvre depuis la Réunion par le commandement des forces armées de la zone sud de l’océan Indien (COMSUP-FASZOI). Depuis la base de Port-des-galets, la Marine nationale aligne plusieurs bâtiments : deux frégates de surveillance dotées d’un hélicoptère, un patrouilleur austral, un patrouilleur, un bâtiment de transport léger, une vedette côtière de la gendarmerie maritime. Certains de ces navires sont affectés à des missions de patrouille. Par ailleurs, dans le cadre du plan régional de surveillance des pêches (PRSP), partenariat entre la Commission de l’océan Indien et l’Union européenne, l’administration des affaires maritimes met en œuvre un patrouilleur hauturier, l’*Osiris*.

Les Mauriciens alignent des moyens navals et aériens modestes : huit patrouilleurs hauturiers, dont l’activité se limite principalement à la zone économique exclusive mauricienne, et deux avions de patrouille maritime en mesure d’intervenir dans la zone économique exclusive de Tromelin.

Même si la coopération entre les deux pays dans le domaine de la surveillance maritime est renforcée suite au présent accord, chacun continuera naturellement à conduire de son côté cette activité de souveraineté et à appliquer son droit et ses procédures nationales aux navires contrôlés et, le cas échéant, verbalisés.

L’accord cadre a été conclu pour cinq ans, avec possibilité de reconduction tacite (article 13). Il est prévu qu’il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de la dernière des notifications par les parties de l’accomplissement de leurs procédures internes de ratification.

Il est à noter, s'agissant de la partie mauricienne, que ce texte n'a pas besoin de ratification parlementaire et doit être simplement approuvé en Conseil des ministres. Cela n'a pas encore été fait, mais, selon les éléments transmis par le ministère des affaires étrangères, devrait l'être dès que le processus de ratification aura été conduit à terme du côté français, d'après les contacts pris avec des interlocuteurs mauriciens.

2. La convention d'application sur la cogestion de la recherche archéologique

Il s'agit de la première des conventions d'application de l'accord-cadre.

Comme le rappelle le préambule de cette convention, un projet de recherche archéologique a été engagé dans le cadre des manifestations organisées suite à la déclaration par l'UNESCO de l'année 2004 comme année de commémoration de la lutte contre l'esclavage. Ce projet était intitulé « *1761, l'Utile, esclaves oubliés* » et a été mené par le Groupe de recherche en archéologie navale (GRAN) avec le concours de l'Institut national de recherche archéologique préventive (INRAP). Il visait à rechercher les traces archéologiques d'évènements survenus en 1761 et dans les années suivantes : *L'Utile*, frégate de la Compagnie française des Indes orientales, ayant fait naufrage aux abords de l'île dans la nuit du 31 juillet 1761 au 1^{er} août 1761, des hommes d'équipage et des esclaves enlevés à Madagascar qui se trouvaient sur ce navire ont survécu plusieurs années, avec diverses péripéties et tentatives de sauvetage, avant que les derniers esclaves abandonnés sur l'île ne soient recueillis en 1776 par le navire commandé par le chevalier de Tromelin, lequel donnera son nom à l'île.

Une expédition archéologique française a donc eu lieu en 2006 sous la direction de M. Max Guérout, qui a permis de fouiller l'épave du navire naufragé et divers vestiges (campements, puits), suivie d'une seconde en 2008, puis d'une troisième en novembre 2010.

Le préambule de la présente convention prend acte du démarrage d'une coopération scientifique franco-mauricienne avec la participation d'un expert mauricien (M. Yann Von Arnim) à la mission de 2008. Puis l'article 1^{er} de la convention, signée on le rappelle en juin 2010, prévoit la constitution d'une équipe scientifique franco-mauricienne dans le cadre d'une troisième campagne de fouilles à mener en 2010, qui comme on l'a dit a effectivement eu lieu. Il prévoit également un certain nombre d'actions concrètes : contribution à une publication scientifique, réalisation d'un inventaire, organisation d'une exposition itinérante à Maurice, la Réunion et en France métropolitaine, étude préalable à la réalisation d'un monument coopératif et mise en place d'une tournée de conférences.

D'après les éléments transmis par le ministère des affaires étrangères, les archéologues mauriciens pressentis n'ont finalement pas participé aux fouilles de 2010, le gouvernement mauricien ayant excipé de la non-ratification du présent accord de cogestion. Des contacts seraient sur le point d'être repris auprès de

l'université de Maurice aux fins d'associer des archéologues mauriciens à la quatrième (et dernière) campagne programmée pour 2013.

L'absence de participation des experts mauriciens aux fouilles de 2010 a empêché jusqu'à présent la réalisation des autres actions communes prévues. Plusieurs initiatives ont toutefois été prises par la France en vue d'associer Maurice aux suites des fouilles de Tromelin :

– il est envisagé de monter à la Réunion une structure de restauration apte à traiter le matériel trouvé à Tromelin, mais également les objets archéologiques réunionnais ou mahorais, ainsi que ceux en provenance de pays voisins, dont Maurice, dans le cadre d'accords de coopération *ad hoc* ;

– deux tentatives pour bâtir une exposition itinérante autour du patrimoine de Tromelin ont avorté ces dernières années ; de nouvelles prospections sont en cours, depuis l'été 2012, sous le pilotage de l'INRAP ;

– la France envisage d'apposer à brève échéance une plaque commémorative sur l'île de Tromelin, à l'emplacement de l'ancien village malgache ; le site choisi devrait permettre à Maurice, mais également à Madagascar, de compléter la plaque par une pierre rituelle ou d'autres éléments de mémoire ;

– des conférences ont été données en 2009 et 2011, d'une part à la Réunion, mais aussi à Maurice.

Les autres articles de la présente convention sont moins concrets et plus classiques : l'article 2 dispose, dans les mêmes termes que l'accord-cadre, que les stipulations de la convention et les actions effectuées pour l'appliquer n'affectent en rien la question litigieuse de la souveraineté sur Tromelin ; les articles 3 et 4 instituent un groupe d'experts conjoint auquel chaque partie adjointra un correspondant (administratif) ; enfin les articles finaux prévoient des conditions d'entrée en vigueur et de durée similaires pour la présente convention et l'accord-cadre développé *supra*.

3. La convention d'application sur la cogestion en matière environnementale

L'article 1^{er} cette convention en définit l'objet : « *déterminer conjointement le cadre d'une gestion responsable de l'environnement de l'île, du platier et de ses espaces maritimes environnants* ». Cet objectif a vocation être atteint en deux phases : d'abord la définition d'un périmètre de protection et la réalisation d'un état des lieux environnemental ; ensuite, l'élaboration d'un « *schéma directeur de gestion de l'environnement de l'île de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants* ». L'article 7 revient sur ces deux phases et y ajoute une troisième étape : « *déterminer la pertinence de la création, le cas échéant, d'aires marines protégées* ».

Il est par ailleurs prévu l'élaboration conjointe d'un plan de lutte contre les déversements d'hydrocarbures et, plus généralement, contre toute atteinte à l'environnement (article 8).

Enfin, les deux parties s'engagent à présenter conjointement leurs données et publications sur la gestion de l'environnement de Tromelin, du platier et de ses espaces maritimes environnants à la Commission de l'océan Indien, à la Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, au Programme des Nations unies pour l'environnement et dans d'autres organisations internationales (article 10).

Les autres dispositions de la convention sont similaires à celles de l'accord cadre et des autres conventions d'application : constitution d'un groupe paritaire d'experts et désignation de « *correspondants environnement* » par chaque partie (articles 4 et 5), stipulation selon laquelle la présente convention n'affecte en rien la question litigieuse de la souveraineté sur Tromelin (article 2), clauses finales habituelles sur les conditions d'entrée en vigueur, d'amendement, d'interprétation, de durée et de dénonciation éventuelle de la convention.

4. La convention d'application sur la cogestion des ressources halieutiques

Cette convention d'application comporte un dispositif plus développé que les deux autres décrites *supra* : il s'agit d'établir concrètement une gestion commune de la pêche.

Selon l'article 1^{er} de la présente convention, « *les parties s'engagent à mettre en œuvre rapidement une politique commune de la pêche* », qui traitera notamment de l'évaluation des stocks, de l'élaboration de mesures de gestion et de la délivrance des licences de pêche.

L'article 3 dote le comité de cogestion (institué par l'accord-cadre présenté *supra*) de prérogatives précises : définir les mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques ; adopter un plan de gestion ; arrêter la liste des navires autorisés à pêcher ; fixer « *si nécessaire* » des quotas de captures (totaux et par navire) ; établir les redevances de pêche ; répartir « *équitablement* » les recettes... Les délibérations du comité de cogestion seront préparées par un groupe paritaire d'experts (article 4).

L'article 6 définit le contenu du plan de gestion susmentionné, qui comprend l'organisation de l'évaluation des stocks, l'amélioration de la connaissance scientifique par la mise en place d'un système d'information halieutique partagé et d'observateurs embarqués, les mesures de gestion (quotas, effort de pêche, engins, périodes et zones de pêche, système de suivi des navires par satellite, déclarations d'entrée et de sortie de zone) et les conditions d'attribution des licences, enfin le développement d'une politique de surveillance.

Les articles 7 et 8 fixent les règles générales applicables en matière de licences de pêche :

– la liste des navires autorisés sera proposée au moins une fois par an par le groupe d’experts au comité de cogestion ;

– priorité devra être donnée aux navires battant pavillon français ou mauricien, étant précisé pour éviter un usage de complaisance de ces pavillons que ces navires devront avoir « *un lien économique réel avec une des parties* » ;

– une liste complémentaire de navires autorisés battant un autre pavillon pourra être établie par le comité de cogestion, sous réserve du versement d’une redevance ;

– les autorisations de pêche seront délivrées respectivement par les autorités mauriciennes et françaises aux navires battant leur pavillon (et inscrits sur la liste susmentionnée) ;

– en revanche, les navires battant pavillon étranger ne pourront pêcher que munis d’autorisations délivrées par chacune des parties.

L’article 10 établit la succession chronologique des mesures à mettre en œuvre : l’évaluation des stocks devra – naturellement – précéder l’adoption des mesures de gestion de la pêche et enfin l’établissement de la liste des navires autorisés à pêcher dans la zone de Tromelin.

On note à cet égard que le préambule de la convention prend acte de « *l’accord des deux parties pour maintenir l’interdiction de toute pêche dans la mer territoriale de l’île de Tromelin, dans l’attente des conclusions d’une étude sur l’état de la ressource halieutique* ». On rappelle que la mer territoriale est définie dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer comme la bande large de 12 milles marins (au plus) qui borde les côtes (on a ensuite la « zone contigüe », puis la zone économique exclusive).

Les articles 8 et 13 comportent des engagements des parties de prendre rapidement toutes mesures internes, « *y compris, le cas échéant, d’ordre législatif* », nécessaires à l’application de la présente convention ; il est également stipulé que « *la partie française prend dans les meilleurs délais les actes administratifs nécessaires pour rendre applicables en droit interne les décisions du comité de cogestion* ». Il est en effet plausible, selon l’étude d’impact, que certaines modifications devront être apportées, sinon nécessairement aux dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime relatives à la pêche dans les eaux des TAAF (articles L. 981-4 et L. 981-5 de ce code, notamment), du moins au décret n° 2009-1039 du 26 août 2009 relatif aux conditions d’exercice de la pêche maritime dans les TAAF, lequel confère à l’administrateur de celles-ci – dont fait partie Tromelin – le pouvoir exclusif d’y attribuer les licences de pêche. Or, la présente convention confie au futur comité de cogestion l’établissement de la liste des navires autorisés à pêcher dans la zone de Tromelin et prévoit que les

licences de pêches seront attribuées par les seules autorités mauriciennes aux navires battant leur pavillon.

L'article 9 acte l'engagement des signataires à partager les informations liées à la gestion de la pêche dans la zone de Tromelin, tandis que l'article 12 prévoit la présentation conjointe des données et publications sur les ressources halieutiques dans cette zone à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, à la Commission thonière de l'océan Indien, à la Commission de l'océan Indien et dans d'autres organisations internationales.

Les autres articles sont similaires à ceux des autres conventions traitées *supra* : stipulation selon laquelle la présente convention n'affecte en rien la question litigieuse de la souveraineté sur Tromelin (article 2), clauses finales habituelles sur les conditions d'entrée en vigueur, d'amendement, d'interprétation, de durée et de dénonciation éventuelle de la convention.

CONCLUSION

Cet accord-cadre et ses conventions d'application présentent des avantages pour les deux parties. Outre qu'ils permettent d'apaiser le seul contentieux existant entre la France et Maurice, qui entretiennent par ailleurs des relations politiques, culturelles et économiques excellentes, ils manifestent la volonté des deux pays de rechercher des arrangements pragmatiques, ce dans un cadre bilatéral, mais en tenant compte des cadres multilatéraux existants, puisqu'on l'a vu, des démarches conjointes franco-mauriciennes sont prévues dans les organisations internationales et régionales (Commission thonière de l'océan Indien, Commission de l'océan Indien...).

Le cas échéant, ce dispositif conventionnel pourrait fournir un modèle pour l'apaisement des multiples différends de même nature qui opposent les États membres de la Commission de l'océan Indien, la France et Madagascar sur les îles Éparses du canal du Mozambique, ou encore Maurice et le Royaume-Uni sur les îles Chagos. À cet égard, la capacité qu'ont eu Maurice et la France de trouver un arrangement sur Tromelin tranche avec l'absence de progrès dans le contentieux sur ces îles, il est vrai plus lourd ⁽¹⁾.

En matière de pêche dans les eaux de Tromelin, le présent accord et la convention d'application :

– conduiront à la mise en place d'une gestion qui devrait éviter la surpêche ;

– préservent les droits de pêche gratuits des armements français, déjà présents dans la zone ;

– permettront de mieux contrôler la pêche des armements étrangers, notamment asiatiques, en leur imposant de solliciter une double autorisation de pêche, française et mauricienne ; en conséquence, les navires de surveillance français auront une base encore plus solide pour contrôler et si nécessaire verbaliser ces navires étrangers (actuellement, comme on l'a dit, ceux-ci excipent parfois de licences mauriciennes que la France ne reconnaît pas, ce qui entraîne des incidents avec les autorités mauriciennes) ;

– généreront des recettes, puisque des redevances de pêche seront payées par ces armements étrangers.

(1) On rappelle que les Chagos ont été détachées de Maurice au moment de son indépendance afin d'accueillir la base navale américaine de Diego Garcia, sur un terrain donné à bail par le Royaume-Uni, qui a donc conservé la souveraineté de ces îles. Préalablement, les habitants des Chagos, au nombre d'environ 2 000, avaient été transportés de gré ou de force vers les Seychelles et Maurice. Ils revendiquent depuis lors leur droit au retour et ont engagé de nombreuses actions politiques et judiciaires (devant les juridictions britanniques) pour le faire valoir.

En contrepartie, la France accepte de concéder aux Mauriciens des droits de pêche équivalents (alors qu'ils n'étaient jusqu'à présent pas ou peu actifs dans les eaux de Tromelin) et un partage des redevances.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine, sur le rapport de M. Hervé Gaymard, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants (n° 547), au cours de sa deuxième séance du 20 mars 2013.

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

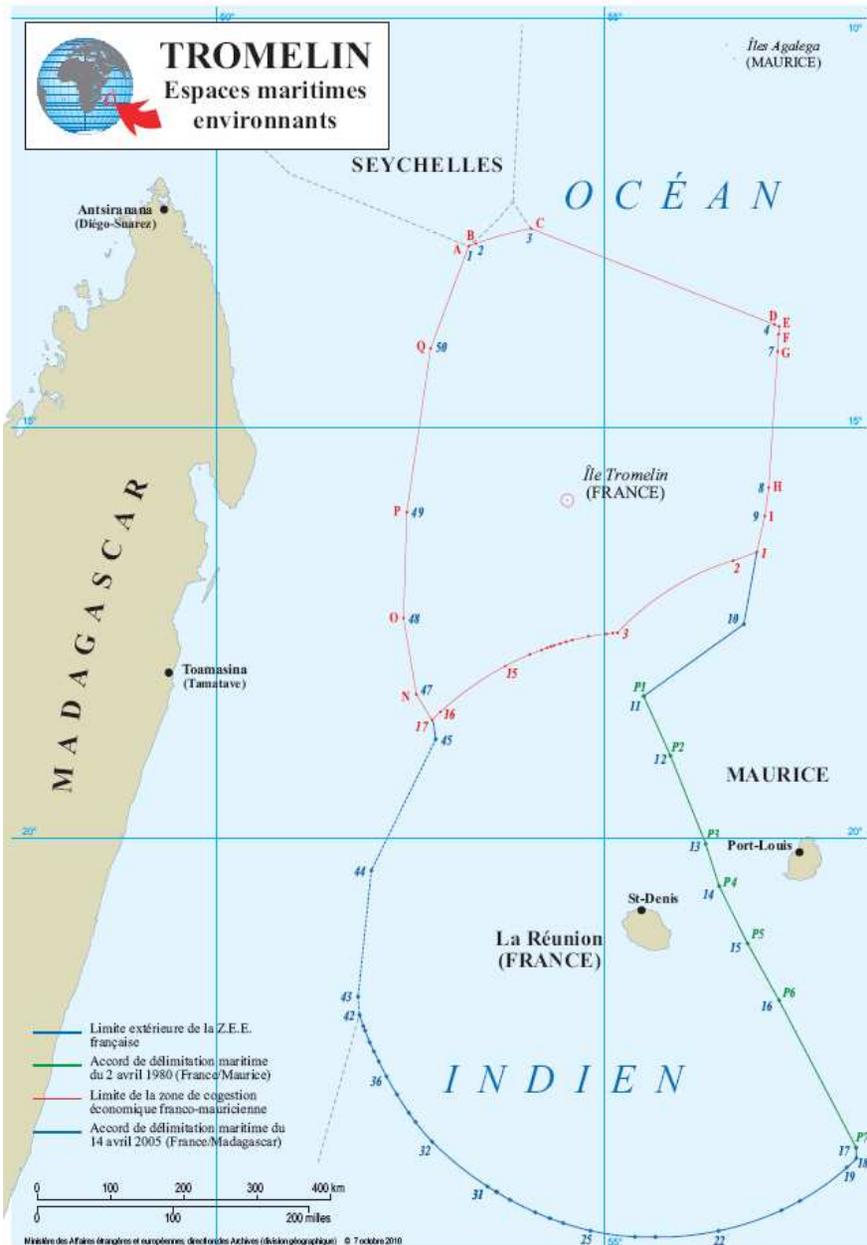
M. Michel Terrot. Quelle est l'importance, pour la France, de cet îlot en termes de pêche ? L'IFREMER y travaille-t-il pour déterminer l'état des stocks halieutiques ?

M. Jean-Claude Guibal. A combien s'élève la population qui vit à Tromelin ?

M. Hervé Gaymard, rapporteur. La zone économique exclusive de Tromelin représente 2,8 % de la ZEE française, ce qui est significatif. Les navires français y ont toujours pêché librement, même s'ils doivent maintenant avoir une licence, qui est gratuite. Ceci dit, il y a peu de pêche légale dans la zone de Tromelin, car on n'y trouve pas les variétés de thon les plus prisées par les pêcheurs français. En ce qui concerne l'IFREMER, je n'ai pas de données précises. Quant à la population, elle est nulle depuis que la météorologie a été automatisée.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 547).

ANNEXE : CARTE DE TROMELIN ET DE SA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE



ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants (ensemble deux annexes et trois conventions d'application), signé à Port-Louis le 7 juin 2010.