

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi 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 environnants,*

Par M. Gilbert ROGER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoauly, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 299 (2011-2012) et 144 (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. TROMELIN FAIT L’OBJET D’UN CONTENTIEUX DE SOUVERAINETÉ RÉCENT ENTRE LA FRANCE ET MAURICE | 6 |
| A. HISTORIQUE DU CONTENTIEUX..... | 6 |
| B. EFFETS DU CONTENTIEUX | 6 |
| II. LE PRÉSENT ACCORD EST DESTINÉ À PROTÉGER LES RESSOURCES DE TROMELIN PAR L’INSTAURATION D’UNE COGESTION ENTRE LES DEUX ÉTATS | 7 |
| A. UNE FORMULE INNOVATRICE ET CONSENSUELLE..... | 7 |
| B. UN ACCORD AUQUEL SONT JOINTES TROIS CONVENTIONS D’APPLICATION PORTANT SUR LES RESSOURCES HALIEUTIQUES, LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT ET LA RECHERCHE ARCHÉOLOGIQUE..... | 9 |
| CONCLUSION | 11 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 12 |
| ANNEXE - CARTE DE TROMELIN ET DES ESPACES MARITIMES ENVIRONNANTS | 13 |

Mesdames, Messieurs,

La France et Maurice ont signé à Port-Louis, le 7 juin 2010, un accord-cadre relatif à la cogestion économique, scientifique et environnemental relatif à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants.

Ce texte organise la coopération des deux Etats, revendiquant chacun la souveraineté sur Tromelin, pour une gestion optimale de ce territoire et des ressources maritimes qui lui sont attachées, en dépit de leurs divergences de fond sur la souveraineté de l'Etat, que chacun revendique.

I. TROMELIN FAIT L'OBJET D'UN CONTENTIEUX DE SOUVERAINETÉ RÉCENT ENTRE LA FRANCE ET MAURICE

A. HISTORIQUE DU CONTENTIEUX

L'île de Tromelin, d'une superficie d'un kilomètre carré et inhabitée, est située dans l'océan Indien à 450 km à l'est de Madagascar, et à 500 km au nord de Maurice et de la Réunion.

On pourrait légitimement s'étonner qu'un territoire aussi restreint puisse faire l'objet de négociations entre deux Etats. Le premier motif de celles-ci est que **la nationalité de l'île est contestée** : la France la considère comme l'une de ses « îles Eparses », alors que Maurice en revendique la souveraineté, depuis 1976. Cette revendication est fondée sur le fait que Maurice estime que le Traité de Paris, du 30 mai 1814, par lequel la France cédait à la Grande-Bretagne l'île Maurice et ses dépendances, incluait Tromelin. Elle aurait donc dû entrer en possession de Tromelin lors de son accession à l'indépendance en 1968.

Par note verbale en date du 17 mai 2011, publiée sur le site des Nations unies (Division des océans et du droit de la mer), Maurice a revendiqué sa souveraineté sur Tromelin et réaffirmé ses droits sur la zone économique exclusive (ZEE) adjacente. Cette note se réfère à la publication par la France, sur le même site, d'une liste de coordonnées géographiques de points définissant les limites extérieures de la zone économique exclusive de Tromelin et de La Réunion. Maurice a rappelé à ce sujet qu'elle avait « une pleine et entière souveraineté sur l'île de Tromelin, y compris ses zones maritimes ». Elle a elle-même déposé une liste de coordonnées géographiques de points et une carte concernant Tromelin en 2008, et avait déjà protesté en 1978 contre la « prétention française » à instaurer une zone économique au large des côtes de Tromelin.

B. EFFETS DU CONTENTIEUX

Or, l'île de Tromelin, dont les dimensions n'excèdent pas 1,5 km de longueur sur 0,7 km de largeur et dont l'altitude maximum est de 7 mètres, est habitée uniquement par des missions scientifiques ou météorologiques, car dépourvue d'eau potable et balayée par des alizés qui rendent toute culture impossible et ne peut être abordée que dans des conditions difficiles.

La partie terrestre de l'îlot ne présente donc pas d'intérêt économique. Elle abrite une station météorologique et les équipes chargées de l'entretenir, station que Météo France souhaite automatiser.

Ce n'est donc pas tant l'île elle-même que la ZEE qui l'entoure qui fait l'objet de ce contentieux. C'est la France qui occupe effectivement l'île et assure le contrôle de la ZEE, et **Maurice**, qui la revendique, **délivre des licences de pêche pour sa propre ZEE incluant celle, mitoyenne, de**

Tromelin, ce qui occasionne épisodiquement des tensions entre les deux pays.

Les ressources principales des eaux environnant Tromelin sont constituées de thonidés susceptibles d'exploitation, et d'espèces protégées, comme le requin ou des mammifères marins, qui sont menacées par la pêche illégale.

Jusqu'à l'intégration de Tromelin dans les TAAF (Terres australes et antarctiques françaises) en 2007, **les navires français** pouvaient y pêcher librement. Ils doivent désormais **solliciter l'octroi d'une licence délivrée gratuitement par les TAAF**. 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 TAAF n'accordent aucune licence à des armements tiers.

Maurice délivre, de son côté, 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 octobre 2004, de deux bateaux japonais munis de ces licences a occasionné une vive tension. Depuis lors, Maurice délivre toujours des licences de pêche pour l'ensemble de sa ZEE, mais y mentionne par précaution que la ZEE de Tromelin est une zone de souveraineté contestée, ce qui dissuade les navires étrangers d'y pêcher.

Cette ZEE accueillent deux types de population : des thonidés susceptibles d'exploitation et des espèces protégées menacées par la pêche illégale comme c'est également le cas dans les zones maritimes adjacentes. **Il est avéré que nombre de palangriers notamment asiatiques, pratiquent dans toute cette aire marine une pêche ciblant prioritairement les requins, sous couvert d'une pêche aux thonidés.** Quatre navires asiatiques et un navire portugais en infraction à ce titre ont été arraisonnés en 2010 par la marine malgache dans la partie de sa ZEE contigüe de celle de Tromelin.

II. LE PRÉSENT ACCORD EST DESTINÉ À PROTÉGER LES RESSOURCES DE TROMELIN PAR L'INSTAURATION D'UNE COGESTION ENTRE LES DEUX ÉTATS

A. UNE FORMULE INNOVATRICE ET CONSENSUELLE

Le présent accord vise à **organiser la protection de l'île de Tromelin et de sa ZEE** par une cogestion des deux Etats revendiquant sa souveraineté, sans se prononcer sur cette dernière. **Dans cette perspective, il instaure des coopérations sectorielles dans les domaines économique, environnemental et archéologique régies par des conventions d'application annexées à l'accord.** Des conventions additionnelles pourront, si nécessaire, être ultérieurement conclues dans d'autres domaines. Ces coopérations seront mises en œuvre par un comité de cogestion, composé de

deux délégations d'un nombre égal de membres, et qui se prononcera par consensus.

Les principaux avantages procurés à la France par cet accord sont les suivants :

- Il permet d'apaiser le seul contentieux existant dans la relation franco-mauricienne, par ailleurs excellente.

- Il fournit, au sein de la commission de l'océan Indien (COI), un modèle de règlement des différends, notamment pour les quatre des cinq membres de la commission qui ont des conflits de souveraineté sur la délimitation et le contrôle de leurs ZEE. La COI, basée à Maurice, et créée en 1984, comprend, outre la France et Maurice, Madagascar, les Seychelles et les Comores.

- Il manifeste la volonté française de rechercher des solutions bilatérales, l'accord prévoyant des démarches conjointes franco-mauriciennes auprès de plusieurs organisations régionales et internationales comme la COI, et la commission thonière de l'océan Indien.

- **Il permet l'établissement d'une liste conjointe des navires autorisés à pêcher dans la ZEE de Tromelin.** Cette liste préserve les droits de pêche gratuits des armements français, mais ouvre à parité des droits équivalents aux armements mauriciens. Le Comité de cogestion est chargé de déterminer la répartition de ces recettes entre la France et Maurice, et des garanties sont prises pour éviter la surpêche, avec l'évaluation des stocks et la détermination d'un plan de gestion.

Cet accord procure également des avantages à Maurice, car il permet de faire valoir une approche pragmatique et constructive dans un dépassement de contentieux et de souveraineté. Le comité de co-gestion, pivot de l'accord, devrait pouvoir être institué dans les mois qui suivent l'approbation de ce texte. **L'accord permettra de coordonner les moyens dont disposent la France et Maurice en matière de répression de la pêche illicite, même si ce phénomène est encore limité dans cette zone.**

La marine nationale dispose, à partir de la Réunion, de plusieurs bâtiments consacrés à des missions anti-piraterie, et aux patrouilles dans les TAAF (terres australes et antarctiques françaises) : deux frégates de surveillance, « Nivôse » et « Floréal », dotées chacune d'un hélicoptère Panther, deux patrouilleurs, l'« Albatros » et le « Malin », un bâtiment de transport léger, le « Lagrandière » et une vedette côtière de surveillance maritime de la gendarmerie maritime le « Verdon ».

Outre les deux hélicoptères Panther, les moyens aériens français comprennent deux avions de type C160 Transall de l'armée de l'air, chargés notamment du ravitaillement de la station météorologique de Tromelin.

Enfin, dans le cadre du Plan Régional de surveillance des pêches (PRSP), un partenariat entre la Commission de l'Océan Indien (COI) et l'Union Européenne, l'administration des affaires maritimes met en œuvre un patrouilleur hauturier : l' « Osiris », qui participe à des campagnes régionales de lutte contre la pêche illicite, notamment dans la ZEE de Tromelin.

Les Mauriciens disposent de moyens navals et aériens modestes, mis en œuvre par le corps des Mauritius Coast guards (MCG). Ils possèdent huit patrouilleurs hauturiers, dont l'activité se limite principalement à des missions de contrôle dans la zone économique mauricienne, ainsi que deux avions de patrouille maritime (Dornier et Defender), en mesure de patrouiller dans la zone économique exclusive de Tromelin.

Il faut relever que la pêche illicite ne constitue pas, pour l'instant, un problème d'ampleur : entre 5 000 et 10 000 tonnes de thonidés seraient pêchées illégalement par des palangriers asiatiques dans la zone économique exclusive de Tromelin. La pêche illicite de requins, espèce protégée, ne peut être évaluée.

B. UN ACCORD AUQUEL SONT JOINTES TROIS CONVENTIONS D'APPLICATION PORTANT SUR LES RESSOURCES HALIEUTIQUES, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA RECHERCHE ARCHÉOLOGIQUE

Le ministère des Affaires étrangères indique que : « le comité de gestion devrait pouvoir être institué dans les mois suivant l'approbation de l'accord, soit d'ici à l'été 2013 ».

Outre la gestion en matière de pêche, sujet aux conséquences politiques et économiques le plus sensibles, la protection des espaces constitue une priorité.

La gestion en matière environnementale vise à renforcer la concertation entre les experts français et mauriciens en vue de l'établissement d'un état des lieux environnemental et d'un schéma directeur de l'environnement qui pourraient conduire, le cas échéant, à la création d'une ou plusieurs aires marines protégées. Cette coopération vise également à l'adoption d'un plan de lutte contre les déversements d'hydrocarbures.

Aux termes de l'accord, toute activité susceptible d'avoir un impact environnemental devrait faire l'objet d'une étude du comité de gestion, lui-même chargé de concevoir :

- un état des lieux environnemental ;
- un schéma directeur de gestion de l'île et de des espaces maritimes ;
- une évaluation des stocks halieutiques.

La cogestion en matière archéologique a été proposée à Maurice dès 2003, sans obtenir de réponse positive.

Des contacts ont été repris auprès de l'université de Maurice pour associer les archéologues de ce pays à la quatrième et dernière campagne de fouille prévue pour 2013

CONCLUSION

Cet accord est mutuellement profitable aux deux partenaires, pour des raisons politiques, économiques et de principe.

Il convient donc que la France le ratifie.

Maurice a fait savoir que sa propre ratification, qui doit être approuvée en Conseil des ministres sans passer par la voie parlementaire, serait engagée après l'achèvement de notre procédure.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

A l'issue de la présentation du rapport, un débat s'est engagé.

M. Jeanny Lorgeoux. – Cet accord doit être adopté, mais subsiste le problème de fond portant sur la propriété de cet îlot. Une sous-commission, créée dans le cadre de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, travaille sur ce sujet. Le directeur juridique du secrétariat général à la mer a accompli, dans ce cadre, un gros travail de fond. Ce texte doit donc être considéré comme une étape vers la clarification de la souveraineté sur Tromelin.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je souhaiterais savoir ce qui permet à Maurice de se fonder sur le traité de 1814 pour réclamer la souveraineté sur Tromelin.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Maurice se fonde sur une revendication dérivée des coordonnées géographiques bornant sa ZEE, qui inclut partiellement celle entourant Tromelin. Dans cette perspective, Maurice considère que le traité de 1814 attribue à la Grande-Bretagne non seulement son propre territoire, mais celui de Tromelin, qui aurait donc dû lui revenir lors de son accession à l'indépendance en 1968. Il faut souligner que la Grande-Bretagne s'est abstenue de prendre position dans ce contentieux, qui devrait être réglé dans le cadre des Nations unies.

Ce sujet conduit à une réflexion plus générale touchant à nos moyens de défense : l'ampleur et la diversité des ZEE relevant de la France requièrent, pour leur surveillance, une marine française puissante et bien équipée. Cette réflexion doit être intégrée dans le Livre blanc sur lequel nous travaillons actuellement.

La commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE - CARTE DE TROMELIN ET DES ESPACES MARITIMES ENVIRONNANTS

