

---

## EN FINIR AVEC UNE DÉCOLONISATION CONTESTÉE

### VERS LA NORMALISATION EN DROIT INTERNE ET EN DROIT INTERNATIONAL DU STATUT DES ÎLES ÉPARSES FRANÇAISES DANS L'OCÉAN INDIEN

David Courron (南山大学准教授)

---

Alors même que le mouvement général de décolonisation des vastes territoires autrefois inclus dans les empires coloniaux qui ont fait la puissance des nations européennes du XIX<sup>ème</sup> au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle remonte déjà à près d'un demi-siècle et semble, pour une majorité de nos contemporains, ne devoir se résumer qu'à un simple chapitre des manuels d'histoire, outre les souvenirs douloureux, encore présents dans la mémoire collective tant des colonisés que des colonisateurs, de mouvements armés de libération qui ont souvent creusé des abîmes d'incompréhension entre des peuples investis de leur mission civilisatrice et d'autres épris de liberté, il ne se passe pas un jour sans que l'actualité ne manque de nous rappeler les origines coloniales de nombre de conflits actuels notamment au Proche-Orient pour ne citer qu'une région du monde particulièrement troublée par des processus de décolonisation bâclés.

La France, dont la constitution de la V<sup>ème</sup> République est elle-même issue des circonstances particulières de la guerre d'Algérie, a vainement tenté de sauver, sur le modèle du Commonwealth britannique, ce qui pouvait l'être de sa splendeur coloniale en regroupant ses anciennes colonies désormais indépendantes dans une Communauté mort-née. Dès lors, on aurait bien vite fait de penser que la France a, sur un plan strictement juridique, définitivement soldé son passé colonial. C'est sans compter toutefois avec les défaillances de certains des processus de décolonisation qu'elle a engagés dont celui de Madagascar. Quelques semaines, en effet, avant la fin des négociations d'indépendance, les autorités françaises ont soustrait *in extremis* et de façon unilatérale à la souveraineté du nouvel État malgache, indépendant le 26 juin 1960, un groupe de cinq îles, dites îles Éparses de l'océan Indien, maintenues au sein de l'outre-mer français « en contradiction parfois flagrante avec le droit international public de la décolonisation »<sup>1</sup>.

De taille insignifiante et sans potentiel économique, les îles Éparses restent

néanmoins pour la France tel un caillou dans une chaussure, dans la mesure où les conditions de leur détachement de Madagascar jettent une lumière crue sur la légitimité de la présence française sur certains territoires insulaires du sud-ouest de l'océan Indien. L'internationalisation des conflits franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India et, à partir de 1976, franco-mauricien sur l'île Tromelin a contraint la France à chercher à obtenir une confirmation, par la communauté internationale, de sa souveraineté sur ces îles Éparses grâce à la mise en oeuvre d'une politique de conservation intégrale de leur environnement terrestre et marin suffisamment exemplaire pour faire taire toute revendication territoriale et dont l'aboutissement logique serait une inscription sur la Liste du patrimoine mondial naturel (II). Cependant, il est également vite devenu incontestable que cet objectif ne pourrait réellement être atteint qu'avec la mise en conformité du statut interne de ces îles avec le droit commun des collectivités territoriales qui porterait témoignage de la réalité de leur ancrage au sein de la République française (I).

## **I - La mise en conformité du statut des îles Éparses au regard du droit interne pour renforcer leur appartenance à la France**

### **A - Les îles Éparses : des confetti de l'empire colonial au statut juridique original qui en faisait des « territoires résiduels de la République »**

*a- Retour sur les caractéristiques géographiques et physiques de ces minuscules îles de l'océan Indien aussi inhospitalières que convoitées*

En dépit de leur éloignement les uns par rapport aux autres, le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses, les îlots Juan de Nova et Europa et l'atoll Bassas da India<sup>2</sup>, regroupés sous la terminologie d'îles Éparses de l'océan Indien, présentent nombre de similitudes. Formations madréporiques dispersées le long du canal de Mozambique, ces îles exiguës et sans ressources n'abritent aucune population autochtone. En revanche, elles accueillent des stations météorologiques dédiées à la surveillance cyclonique<sup>3</sup> et constituent, en raison de la délimitation d'une ZEE<sup>4</sup> autour de chacune, un enjeu économique certain (richesses halieutiques et exploitation des nodules polymétalliques)<sup>5</sup>, après avoir été des enjeux stratégiques, sinon militaires<sup>6</sup>, entre grandes puissances pendant la guerre froide au prétexte d'assurer la surveillance de « l'autoroute des hydrocarbures »<sup>7</sup> le long duquel elles sont situées.

Le récif de Tromelin (1 km<sup>2</sup>), situé en dehors du canal de Mozambique à l'est de Madagascar à près de 450 km d'Antalaha et au nord des Mascareignes à 535 km de

Saint-Denis de La Réunion, est la plus isolée des îles Éparses. Il émerge de fonds de l'ordre de 4 000 mètres par 15°53' de latitude sud et 54°31' de longitude est. Formation corallienne ovale d'environ 1,7 km de long et 700 m de large dans ses plus grandes dimensions, anciennement baptisée Île des sables en raison du sable blanc qui la recouvre entièrement, Tromelin ne s'élève pas à plus de 7 mètres au dessus du niveau de la mer. Difficile à repérer aussi bien sur mer que du ciel, l'île, dépourvue de plateau continental, est également ceinturée par une barrière de récifs madréporiques particulièrement dangereuse qui limite les possibilités de mouillage à une petite anse et rend les débarquements périlleux en dehors des jours de très beau temps. Très isolé géographiquement des autres îles Éparses, le récif de Tromelin ne présente pas le moindre intérêt économique : sans pétrole, ni gaz, ni minerai, l'absence d'eau douce et la présence constante des alizés y condamnent même toute velléité de mise en valeur agricole. Plus que l'exploitation de son territoire, c'est la veille météorologique que sa position d'avant-poste sur le trajet des cyclones dans le sud-est de l'océan Indien autorise qui donne à cette terre sa vraie valeur, de même que par l'espace maritime considérable (ZEE : 280 000 km<sup>2</sup>)<sup>8</sup> qu'elle offre à la France.

Si l'archipel des Glorieuses, qui émerge par 11°33' de latitude sud et 47°17' de longitude est à l'entrée nord du canal de Mozambique, à environ 250 km de Mayotte et 220 km de Diégo-Suarez (Madagascar), s'étend sur environ 16 km de long, la superficie de ses zones émergées ne dépasse pas 6 km<sup>2</sup> alors que sa ZEE recouvre 48 350 km<sup>2</sup>. Constitué de larges bancs sablonneux asséchés à marée basse et d'une plate-forme de corail, il comprend deux îles principales : l'île du Lys (600 m de long) totalement déserte et la Grande Glorieuse, d'un diamètre de 2,5 km, où sont regroupées les installations météorologiques et militaires, qui se caractérise par un ensemble de dunes pouvant atteindre par endroit une altitude maximale de 12 mètres.

Plus au sud dans le canal de Mozambique, par 17°03' de latitude sud et 42°42' de longitude est, Juan de Nova tutoie les côtes malgaches à 150 km de Tambohorano. Ses contours en arc de cercle se prolongent par des bancs de sable blanc sur 6 km d'un bout à l'autre. Avec une largeur maximale de 1 600 m, elle atteint une superficie de 5 km<sup>2</sup>. L'île protégée par un vaste lagon et une barrière de corail repose sur un massif madréporique qui découvre à marée basse. L'intérieur est formé d'une succession de dunes de sable et de calcaire mélangés d'une dizaine de mètres séparées par des vallons rocaillieux, avec au sud une lagune complètement ensablée et une zone marécageuse envahie de moustiques et au nord des plages de sable blanc. Contrairement aux autres îles Éparses, Juan de Nova a été occupée jusqu'en 1972 par une population humaine importante employée à l'exploitation d'un gisement de phosphate<sup>9</sup> et un projet de développement touristique a

même un temps été envisagé avec la création d'un centre de vacances par le Club Méditerranée. La ZEE autour de Juan de Nova s'étend sur 61 050 km<sup>2</sup>.

Europa, la plus méridionale des îles françaises du canal de Mozambique, est positionnée par 22°20' de latitude sud et 40°21' de longitude est, à 1 650 km de La Réunion et à 300 km du sud des côtes malgaches. Ancien atoll d'origine volcanique de 6 à 7 km de diamètre, partiellement comblé, entouré d'un récif frangeant presque continu, 20% de la superficie de l'île sont occupés par un grand lagon peu profond en voie de comblement qui porte une végétation dense de palétuviers. Le sol de l'île est presque partout rocailleux, parsemé parfois de petites dunes de sable. La barrière de corail, interrompue en un point, permet le passage des tortues marines pour venir pondre leurs oeufs sur la plus vaste des îles Éparses (30 km<sup>2</sup>), dont la ZEE s'étend sur 127 300 km<sup>2</sup>. Pour être complet, il convient enfin de préciser que les tentatives de colonisation d'Europa entreprises par quelques colons dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle ont toutes échoué.<sup>10</sup>

Bassas da India, la cinquième île Éparse, émerge par 21°27' de latitude sud et 39°45' de longitude est, à 150 km dans le nord-nord-ouest d'Europa et à environ 350 km à l'ouest de Morombé (Madagascar). À l'instar du récif japonais d'Okinotori-shima, Bassas da India est un atoll en formation presque entièrement recouvert par la mer à marée haute qui enferme un lagon peu profond encombré de bancs et de têtes de corail. Le récif atteint une douzaine de kilomètres de diamètre pour une superficie inférieure à 1 km<sup>2</sup>. Il est constitué d'une couronne madréporique découverte de 1,20 m à marée basse ainsi que de rochers émergeant à 2 ou 3 m en tout temps. Découvert par un Portugais<sup>11</sup>, le récif a longtemps constitué un danger majeur pour la navigation dans le canal de Mozambique. Aujourd'hui, Bassas da India complète l'espace maritime français d'une ZEE de 123 700 km<sup>2</sup><sup>12</sup>, dont la validité paraît néanmoins contestable au regard des dispositions de l'article 121-3 de la convention sur le droit de la mer qui précise que « [l]es rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental ». Définition qui correspond à la réalité de Bassas da India, île en formation, stérile et inhabitable.

#### *b- Un statut juridique curieux issu du processus contestable de décolonisation de Madagascar*

Directement issu des conditions de la décolonisation de Madagascar, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement, le statut des îles Éparses, défini par le décret n°60-555 du 1er avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France<sup>13</sup>, a fait un temps l'objet de divergences d'interprétation

dans la doctrine eu égard à la place qu'il leur conférait au sein de l'ordonnement constitutionnel, en particulier à la catégorie juridique dans laquelle les ranger. Dans un premier temps, la doctrine a considéré que les îles Éparses présentaient le caractère juridique de territoire d'outre-mer. Cette thèse développée par le Professeur Pierre Lampué reposait sur le principe selon lequel « lorsque la République malgache succéda le 14 octobre 1958 au territoire de Madagascar, on admit qu'elle n'entraînait pas dans ce changement de statut des îles précédemment rattachées »<sup>14</sup>, ce qui revenait à faire des îles Éparses le résidu de l'ancien territoire d'outre-mer de Madagascar, caractère juridique que les dispositions du décret de 1960 n'auraient pas eu pour effet de modifier : « [e]lles n'en ont pas l'organisation sans doute mais elles restent placées sous le régime législatif qui est celui des territoires »<sup>15</sup>.

Cette thèse n'a cependant pas résisté à la contradiction apportée par celle, désormais communément admise, soutenue par les Professeurs Oraison et Miclo<sup>16</sup>. La théorie du territoire d'outre-mer résiduel leur paraît en effet inopérante, dans la mesure où aucune disposition de quelque nature que ce soit n'a été prise, antérieurement au 14 octobre 1958, pour que les îles Éparses cessent d'être rattachées à la nouvelle République malgache. Selon ces auteurs, « [...] les îlots ont été détachés de la Grande Île par le décret du 1er avril 1960 à la veille de la conclusion des accords de coopération franco-malgaches »<sup>17</sup>, de telle sorte que les îles Éparses, d'une part, ne constituent pas une collectivité territoriale autonome, ni commune, ni département, ni région, ni territoire d'outre-mer<sup>18</sup>, et d'autre part, ne sont rattachées à aucune collectivité territoriale existante qu'il s'agisse de l'une des 24 communes réunionnaises, du département ou de la région de La Réunion ou de la collectivité départementale de Mayotte<sup>19</sup>. En marge du cadre institutionnel français, les îles Éparses ne font pas non plus partie de l'Union européenne et échappent ainsi au droit communautaire<sup>20</sup>.

Les dispositions du décret du 1er avril 1960 consacrent ainsi unilatéralement le détachement des îles Éparses de Madagascar. L'article 1er en précisant que « [l]es îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont placées sous l'autorité du ministre chargé des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer » en confie la gestion à une autorité administrative, laquelle « [...] peut confier leur administration à l'un des fonctionnaires relevant de son département » (art. 2)<sup>21</sup>, ce qui sera fait au profit du préfet de La Réunion *intuitu personae*. « [J]usqu'à une date qui sera fixée par un arrêté ultérieur, l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India est confiée au préfet du département de La Réunion en tant que délégué du gouvernement de la République. À ce titre, le préfet relève directement du ministre responsable » dispose, en effet, un arrêté du 19 septembre

1960<sup>22</sup> qui « [...] consacre un mécanisme de dédoublement fonctionnel [en vertu duquel] une même autorité administre deux territoires distincts »<sup>23</sup>. Ce choix, qui n'implique en aucun cas le rattachement des îles au département de La Réunion<sup>24</sup> et ne constitue qu'une simple décision de déconcentration administrative, se justifie sur au moins deux points. En premier lieu, même si les îles sont situées à des distances relativement importantes de La Réunion (Tromelin à 500 km, Les Glorieuses à 1 300 km, Juan de Nova à 1 400 km, Europa à 1 550 km et Bassas da India à 1 650 km), cette collectivité territoriale, qui n'a jamais fait l'objet de la moindre revendication territoriale de la part d'aucun État de la région et n'a jamais manifesté de réelles velléités indépendantistes, apparaît depuis la départementalisation comme le territoire français de l'océan Indien le mieux incorporé à la République. En second lieu, la suppression, après l'accession à l'indépendance de Madagascar, de la délégation générale de la météorologie nationale dans l'océan Indien installée à Antananarivo<sup>25</sup> et le transfert de l'autorité sur les stations météorologiques des îles Éparses au chef du service météorologique de La Réunion ont accentué l'évidence de ce choix de bonne administration. Celui-ci sera d'ailleurs confirmé par un arrêté du 16 mars 1972<sup>26</sup> qui charge « des fonctions d'adjoint au délégué du Gouvernement de la République pour l'administration de ces îles » le chef du service météorologique de La Réunion. Une administration qui, au demeurant, en dehors du fait de veiller au respect de la souveraineté de la France en particulier de la part des États revendiquants, se résume à peu de choses notamment les mesures de protection des réserves naturelles, de prévention du tourisme clandestin et de surveillance et d'exploitation de la ZEE (octroi de licences de pêche).

Une dernière remarque s'impose quant aux conséquences des dispositions du décret de 1960 sur le régime législatif applicable aux îles Éparses et à la détermination des juridictions compétentes. En effet, avant leur entrée en vigueur, les textes applicables au territoire de Madagascar dont elles constituaient une dépendance administrative y étaient théoriquement applicables en vertu d'une jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un territoire réuni à la République ne peut rester sans lois<sup>27</sup>. En revanche, compte-tenu de l'étrangeté de leur statut depuis 1960, ni le principe d'assimilation législative propre aux départements d'outre-mer, ni le principe de spécialité de législation propre aux territoires d'outre-mer ne sont applicables aux îles Éparses. En réalité, selon une interprétation fournie par le ministre de l'outre-mer en 1987<sup>28</sup>, leur rattachement direct au territoire métropolitain y a entraîné l'application, dans son intégralité, de la seule législation nationale postérieure au 1er avril 1960 à défaut de dispositions expresses d'extension pour la législation antérieure. Cette question pourrait sembler subalterne eu égard à la nature physique de ces territoires sans population. Or, si peu peuplée qu'elle ait

été, le crime par empoisonnement commis à Juan de Nova a contribué à la rendre particulièrement délicate<sup>29</sup>. La solution statutaire mise en place par le décret de 1960 ne peut donc à l'évidence pas être considérée comme satisfaisante au regard du droit commun. Aussi surprenantes que puissent être les îles Éparses, une régularisation de leur statut au sein de la République s'impose.

## **B - L'intégration en deux mouvements des îles Éparses dans les TAAF signifie l'attribution d'un statut de droit commun et consacre leur ancrage définitif au sein de la République**

*a- La réorganisation constitutionnelle de l'ordonnancement ultra-marin en 2003 et la désignation du préfet des TAAF comme administrateur des îles Éparses en 2005 : les premiers pas*

La réforme du cadre constitutionnel ultra-marin introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>30</sup> peut se résumer en un effort de modernisation et de lisibilité d'un droit confronté récemment aux différentes évolutions des composantes de l'outre-mer français, qu'elles fassent suite à des revendications autonomistes (Polynésie française) ou indépendantistes (Nouvelle-Calédonie) ou qu'elles réaffirment la souveraineté française sur des territoires aux statuts incertains hérités de processus de décolonisation contestables et contestés (Mayotte, îles Éparses). Ses principales innovations concernent l'attribution de nouveaux pouvoirs normatifs aux départements et régions d'outre-mer, d'une part, et la création d'une nouvelle classification juridique des collectivités territoriales d'outre-mer avec, pour la catégorie des collectivités d'outre-mer (COM), l'élaboration de statuts sur mesure, d'autre part.

Dans son Titre XII intitulé « [d]es collectivités territoriales », après avoir précisé que « [l]es collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 [et que] [t]oute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa »<sup>31</sup> (art. 72-1), la Constitution du 4 octobre 1958 opère une classification précise des territoires selon le régime juridique applicable à la catégorie à laquelle ils appartiennent : « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises » (art. 72-3)<sup>32</sup>. Ainsi, les collectivités régies par l'article 73 sont-elles soumises au principe de l'identité législative, en vertu duquel les lois et règlements y sont applicables de plein droit, bien qu'ils puissent aussi « faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières qu'elles rencontrent »<sup>33</sup>. Le législateur a donc désormais le loisir de substituer ou d'ajouter au droit commun des règles spécifiques pour ces collectivités. Par ailleurs, « [c]es adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi »<sup>34</sup>. Ces règles sont applicables sur leur seul territoire à l'exception de matières relevant du domaine régalien<sup>35</sup>. Quant au régime de l'article 74, il permet grâce à la création des collectivités d'outre-mer de rationaliser la diversité statutaire en insistant sur l'ancrage dans la République de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna (ex-TOM), de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte (ex-collectivités d'outre-mer à statut particulier) et des nouvelles collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin<sup>36</sup>. À l'opposé de l'article 73, il consacre le principe de spécialité législative qui revient à limiter l'application des lois, hors lois de souveraineté<sup>37</sup>, et des règlements dans ces collectivités à une mention expresse. Leur statut est défini par une loi organique qui fixe les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables, leurs compétences (des transferts de compétences sont prévus dans les mêmes conditions qu'à l'article 73), les règles d'organisation et de fonctionnement de leurs institutions et le régime électoral de leur assemblée délibérante ainsi que les conditions de consultation de leurs institutions sur les projets de texte les concernant<sup>38</sup>. On remarquera enfin qu'un mécanisme d'évolution d'un régime vers l'autre a été ajouté dans le nouveau dispositif constitutionnel moyennant « le consentement des électeurs de la collectivité »<sup>39</sup> concernée.

Au-delà des dispositions d'ordre général, on constate toutefois que la réorganisation du cadre constitutionnel ultra-marin ne fait aucunement mention, en particulier à l'article 72-3, des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. L'argument des revendications territoriales exprimées par Madagascar et l'île Maurice ne saurait valablement justifier cette omission, dans la mesure où Mayotte, elle-même pourtant revendiquée par les Comores, figure dans la constitution. Aussi, une fois encore, c'est à l'ambiguïté de leur statut juridique que les îles Éparses, ni collectivité territoriale, ni partie d'une collectivité territoriale existante, doivent d'être exclues des effets de la réforme constitutionnelle de 2003. En lieu et place, un arrêté du ministre de l'outre-mer pris le 3 janvier 2005 relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses)<sup>40</sup> procède à un simple changement



du responsable de leur administration, celle-ci étant dorénavant « confiée au préfet, administrateur des Terres australes et antarctiques françaises » (art. 1) et non plus au préfet de La Réunion comme cela était le cas depuis 45 ans. En effet, les îles Éparses conservent le statut qui leur a été attribué par le décret n°60-555 du 1er avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France. De la même manière, le dédoublement fonctionnel constaté au profit du préfet de La Réunion concerne à présent celui des TAAF. Par ailleurs, les compétences des juridictions tant judiciaires qu'administratives à l'égard des îles Éparses demeurent inchangées. Dans le premier cas, c'est un décret du 26 juillet 1993 qui prévoit que « sauf dispositions contraires, sont territorialement compétentes pour le territoire des Terres australes et antarctiques françaises les juridictions de l'ordre judiciaire ayant leur siège à Saint-Denis de la Réunion »<sup>41</sup>. Dans le second cas, après avoir longtemps été fixé à Paris, le siège des TAAF a été transféré à La Réunion<sup>42</sup> en 1996 et fixé dans la commune de Saint-Pierre<sup>43</sup> à compter du 2 avril 1997, de telle sorte qu'un décret du 31 juillet 2001<sup>44</sup> en a conclu qu'est territorialement compétent pour les TAAF le tribunal administratif ayant son siège à Saint-Denis, conformément au principe selon lequel le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel l'autorité administrative concernée a son siège. Enfin, on notera que le préfet de La Réunion, délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer<sup>45</sup> dans la zone du sud de l'océan Indien, a accordé une délégation de pouvoir, par un arrêté n°2123 du 11 août 2005<sup>46</sup>, « au préfet administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises, chargé de l'administration des îles Éparses, pour administrer les affaires relevant de l'action de l'État en mer [...] dans les eaux sous juridiction française : à l'intérieur du lagon des îles Glorieuses, Europa, Bassas da India, Juan de Nova, y compris la barrière récifale et sa pente externe [et] dans une bande littorale des 300 mètres autour de l'île de Tromelin » (art. 1). Le même texte prévoit également le concours des services relevant de l'autorité du délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, en d'autres termes les services préfectoraux réunionnais, pour les missions terrestres et maritimes dévolues au préfet des TAAF (art. 2)<sup>47</sup>. L'autorité complète de ce dernier sur les îles Éparses, même si elle ne s'accompagne d'aucune évolution statutaire, marque un premier pas en direction de leur intégration logique et souhaitable dans la collectivité territoriale des TAAF. Logique, car les éléments constitutifs des TAAF et les îles Éparses sont confrontés aux mêmes problématiques liées à l'isolement et à la dispersion dans le sud de l'océan Indien, à la difficulté d'accès par la seule voie maritime, à l'absence de population autochtone en dehors des rotations de scientifiques et à des écosystèmes fragiles classés en réserves naturelles<sup>48</sup>. Et souhaitable, car une clarification du statut des îles Éparses en droit interne serait de nature à faciliter la recherche d'une solution aux

revendications territoriales qui s'expriment.

*b- L'intégration des îles Éparses dans des TAAF au statut réactualisé en 2007 : le grand saut*

Parmi les objectifs principaux du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, pris en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, adopté en Commission mixte paritaire le 6 février 2007 au Sénat et le 7 février 2007 par l'Assemblée nationale<sup>49</sup>, outre l'entrée en vigueur des nouveaux pouvoirs normatifs des départements et régions d'outre-mer, l'actualisation des statuts de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et la création des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, c'est celui de la modernisation des régimes de l'îlot de Clipperton et des TAAF qui retient ici notre attention, car c'est par ce biais-là que les îles Éparses sont enfin intégrées à une collectivité territoriale existante, la collectivité territoriale *sui generis* des TAAF, et qu'est ainsi régularisé leur statut au regard du droit interne.

Le statut des TAAF découle des dispositions de la loi n°55-1052 du 6 août 1955<sup>50</sup> et pose d'emblée que ses composantes, les terres australes et la terre Adélie<sup>51</sup>, forment « un territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière » (art. 1) « sous l'autorité d'un représentant de l'État qui prend le titre d'administrateur supérieur » (art. 2) « assisté d'un conseil consultatif » (art. 3) chargé notamment d'examiner le projet de budget du territoire. Les missions de l'administrateur supérieur sont plus précisément définies par le décret n°56-935 du 18 septembre 1956<sup>52</sup> modifié aux articles 1, 2, 9 et 13 par le décret n°2004-438 du 21 mai 2004. Nommé par décret en Conseil des ministres, l'administrateur supérieur des TAAF est dépositaire des pouvoirs de la République dans le territoire, promulgue les lois et décrets applicables au territoire (art. 1), y dirige l'action des services de l'État (art. 2)<sup>53</sup>, veille sur les intérêts généraux du territoire dont il est le chef de l'administration (art. 3) et représente l'État et le territoire en justice dans tous les actes de la vie civile (art. 4). Également responsable de la défense du territoire (art. 4), il désigne les chefs de circonscriptions administratives (chefs de district) (art. 7). Enfin, en vertu du décret n°2006-1211 du 3 octobre 2006, il est « chargé de la gestion de la réserve naturelle » des terres australes françaises<sup>54</sup>.

L'article 14 du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui modifie sensiblement certaines des dispositions du statut des TAAF à commencer par le titre même de la loi<sup>55</sup>, incorpore les îles Éparses dans la liste des composantes de ce territoire : « Dans le premier alinéa de l'article 1er : a) Les mots : "et la terre Adélie" sont remplacés par les mots : " , la terre Adélie et les îles Bassas da

India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin »<sup>56</sup>. Comme le remarque le Sénat, « [c]e rattachement assurera la cohérence de l'administration des îles Éparses, qui constitueront le 5ème district des TAAF »<sup>57</sup>, car l'intégration des îles Éparses se réalise au sein d'un territoire dont le statut se trouve largement modernisé. Ainsi, disposant déjà de l'autonomie administrative et financière, les TAAF seront désormais dotées de la personnalité morale (art. 14, al. 3 b)<sup>58</sup> qui leur permettra d'ester en justice, d'avoir leur propre budget<sup>59</sup> sans « obligation de dépôt auprès de l'État des fonds du territoire » (art. 14, al. 9) par dérogation au code général des collectivités territoriales. Le principe de spécialité législative pour les textes qui comportent une mention expresse d'application dans les TAAF est réaffirmé avec des exceptions néanmoins pour les lois et règlements relatifs aux pouvoirs publics constitutionnels et juridictions nationales souveraines, à la défense nationale, à la nationalité, au droit civil, au droit pénal et à la procédure pénale, aux règles monétaires et financières, au droit commercial et au droit des assurances, à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, au statut de la fonction publique d'État, à la recherche et à « toute autre disposition [...] qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République » (art. 14, al. 4)<sup>60</sup>. Un délai de distance de 10 jours est prévu pour l'entrée en vigueur des lois et règlements<sup>61</sup> s'appliquant aux TAAF après leur publication sous forme électronique au Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises (art. 14, al. 4)<sup>62</sup>. Le projet de loi procède aussi à une redéfinition des missions du préfet administrateur supérieur, qualifié de « chef du territoire » (art. 14, al. 5 a), qui parallèlement à ses missions de représentation de l'État et de direction et d'administration du territoire reçoit la charge d'assurer l'ordre public, de concourir au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs, de diriger les services déconcentrés de l'État, d'exercer les fonctions prévues par la loi en matière de défense et d'action de l'État en mer, de contrôler les organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'État et de prendre les règlements dans les matières relevant de sa compétence (art. 14, al. 5 b). Enfin, le texte prévoit que la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions du conseil consultatif des TAAF, jusqu'alors définis à l'article 3 de la loi de 1955, seront à l'avenir fixés par décret (art. 14, al. 6).

Les îles Éparses seront donc régies par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans les TAAF, à l'exception du nouveau régime législatif en vigueur à compter du 1er janvier 2008, dès la promulgation de la loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui mettra un terme définitif à 47 ans de flou juridique, conséquence directe d'une décolonisation inachevée.

## **II - La mise hors d'atteinte du statut des îles Éparses au regard du droit international pour obtenir la reconnaissance de leur appartenance à la France par les pays revendiquants**

### **A - Les îles Éparses : une décolonisation contraire aux principes du droit international qui interroge la légitimité de la souveraineté française**

#### *a- Retour sur les conditions historiques et juridiques des prises de possession des îles Éparses par la France*

Au-delà de la curiosité qu'ont, jusqu'à ces derniers jours, suscitée les îles Éparses eu égard à leur statut juridique en droit interne et à leur place dans l'ordonnement ultra-marin français, c'est leur situation au regard du droit international et plus encore les conditions particulières de leur rattachement à la France après la décolonisation de Madagascar qui font débat. Car, en effet, si ce ne sont pas tant les actes de prise de possession des îles qui sont contestés, il s'agit bien plutôt du procédé peu cavalier de leur détachement, peu avant la conclusion des accords de coopération avec la Grande Île devenue indépendante, qui paraît de nature à menacer la souveraineté de la France sur ces îles.

Le rattachement des îles Éparses à la France a été opéré à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle en vertu du droit à l'occupation effective de territoires inhabités et sans maître, les *res nullius* sur lesquels aucun État n'exerce de souveraineté et qui dès lors sont susceptibles d'être acquis par quelque État que ce soit. Bien que la conférence de Berlin de 1885 ait précisé dans sa charte que la souveraineté sur les *res nullius* ne pouvait être établie que par une occupation effective, la sentence arbitrale rendue le 28 janvier 1931 à propos de la souveraineté sur l'îlot de Clipperton a reconnu l'effectivité d'une prise de possession sommaire comprenant une exploration, une descente à terre et un acte de surveillance. Ainsi en est-il allé de la prise de possession des Glorieuses, le 23 août 1892, par un capitaine de la marine nationale, à l'occasion de laquelle un procès-verbal a été rédigé en deux exemplaires, l'un étant confié au garde-pavillon Hippolyte Caltaux en résidence sur l'île. Dans le cas des îles Juan de Nova, Europa et Bassas da India, il a été procédé en deux temps. Tout d'abord, les îlots ont été « placés implicitement sous la souveraineté de la France par la loi du 6 août 1896 qui, dans son article unique déclare “colonie française l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent” »<sup>63</sup> par référence à la théorie du voisinage, de la proximité ou de la contiguïté selon laquelle la souveraineté établie sur un territoire entraîne automatiquement celle sur ses éléments accessoires inséparables. Ensuite, par un acte officiel du 31 octobre 1897, la France déclare expressément qu'en « exécution de la

loi du 6 août 1896, notifiée aux Puissances et déclarant colonie française Madagascar et ses dépendances, le pavillon a été planté sur les îles Juan de Nova, Europa et Bassas da India situées dans le canal de Mozambique »<sup>64</sup>. L'administration de ces îles a ensuite été rattachée à la province de Tananarive par un arrêté du 21 novembre 1921, à la province de Morombé par un arrêté du 14 mars 1932, au district de Nossi-Bé par un arrêté du 16 juin 1932 et au district de Tuléar par un arrêté du 20 décembre 1949. Quant à la prise de possession du récif de Tromelin, découvert en 1722, elle remonte à l'acte dressé par le chevalier de Tromelin venu, en 1776, chercher les esclaves survivants d'un naufrage et oubliés sur l'île pendant près de 15 ans !

*b- Les différends franco-malgache et franco-mauricien à la suite de la revendication des îles Éparses mettent en doute la sincérité de la politique de décolonisation de la France dans l'océan Indien*

La France n'a pas ménagé ses efforts pour défendre la pérennité de sa souveraineté sur les îles Éparses. Nous ne reviendrons pas sur la thèse de la souveraineté originaire de la France sur ces îles qui s'appuie sur l'interprétation de la prise de possession des *res nullius* évoquée plus haut. À l'appui de la thèse de la consolidation de sa souveraineté, la France met en avant le statut dont sont dotées les îles depuis 1960 et la multiplication des actes de souveraineté et d'administration sur chacune d'elles. Enfin, la France insiste sur l'acquiescement implicite de Madagascar à la souveraineté française sur ces îles. Le décret n°60-555 du 1er avril 1960 ayant été pris la veille de la signature des premiers accords de coopération franco-malgaches, les autorités françaises, avec une mauvaise foi évidente, affirment ainsi que les îles Éparses n'étaient plus administrées par les autorités malgaches au moment de la conclusion desdits accords et prétendent qu'elles ont été placées « sous l'autorité des gouverneurs de Madagascar jusqu'en 1960... pour des raisons de pure convenance administrative, dans un souci de commodité dans la gestion des territoires et qu'il n'a jamais été question de les considérer comme des dépendances naturelles de Madagascar »<sup>65</sup>. Que répondent alors les autorités malgaches lorsque la France s'interroge sur le fait de savoir si « dans la mesure où l'État malgache [lui] a succédé le 26 juin 1960 sans émettre pendant douze ans des réserves expresses sur le décret de démembrement du 1er avril 1960, [on ne devrait] pas conclure à son acquiescement »<sup>66</sup> ?

Selon Madagascar, avec l'entrée en vigueur du décret de 1960, la France viole le principe de la contiguïté géographique. Aucun autre État n'est en effet situé plus près de ces îles que ne l'est Madagascar, dont une population de pêcheurs aurait fréquenté notamment Juan de Nova et les Glorieuses. De plus, en application du principe de droit

international selon lequel l'accessoire suit le principal, ces îles doivent être considérées comme des prolongements naturels du territoire étatique malgache antérieur à la colonisation française, un Royaume de Madagascar au demeurant reconnu internationalement y compris par la France. Ainsi, « en déclarant colonie française la Grande Île et “les îles qui en dépendent” sur le fondement de la contiguïté géographique, la France [a consacré] l'unité organique de Madagascar et des îles Éparses conformément aux principes généraux de la succession d'États »<sup>67</sup>. Madagascar avance en outre l'argument du non respect par la France de la règle de l'intégrité territoriale d'un pays colonial. « Dans la mesure où il a eu pour effet de détruire l'unité organique de Madagascar, le décret du 1er avril 1960 porte atteinte à la règle traditionnelle de l'intégrité territoriale d'un pays colonial [consacrée] par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1960 »<sup>68</sup>. Selon ce principe, les îles Éparses ayant été administrées jusqu'en 1960 depuis Madagascar, il aurait dû continuer à en être autant après l'indépendance. Enfin, les autorités malgaches n'ont pas hésité à évoquer la violation du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'argument n'est certes pas recevable s'agissant de la volonté de populations insulaires autochtones qui n'existent pas. Néanmoins, la disposition par l'ancienne puissance tutélaire d'une partie du territoire malgache sans le consentement de sa population corrobore l'hypothèse d'une décolonisation irrespectueuse des principes généraux de la succession d'États.

## **B - La protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses pour désamorcer les différends liés à la décolonisation par la neutralisation de l'objet-même des revendications**

*a- Du classement des îles Éparses en réserves naturelles en 1975 à la proposition d'une « cogestion » avancée par la Commission de l'Océan Indien*

De tous les actes d'administration accomplis par la France sur les îles Éparses, en dehors de l'installation et de l'entretien des stations météorologiques habitées ou automatiques qui relèvent d'engagements pris envers l'Organisation météorologique mondiale, le classement en réserves naturelles peut être considéré comme le plus significatif au regard des obligations et restrictions en matière de protection de l'environnement terrestre et marin et de maintien des équilibres biologiques qu'il impose non seulement en droit interne mais aussi en droit international vis-à-vis des pays revendiquants en particulier. Le classement a été effectué en deux étapes par le préfet de La Réunion en sa qualité de délégué du gouvernement de la République, à l'initiative de l'administration centrale<sup>69</sup>, d'une part, avec une décision provisoire de classement à titre

conservatoire en date du 28 juillet 1971, et d'autre part, avec un arrêté du 18 novembre 1975<sup>70</sup>. Ce dernier texte dispose que « les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles » (art. 1), que « le chef du service météorologique de La Réunion, responsable des postes météorologiques implantés sur la plupart de ces îlots, est chargé, en sa qualité d'adjoint au délégué du gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses, d'appliquer cette décision et de la faire respecter » (art. 2) et que « toute constatation de déprédation de la nature, tant terrestre que marine, aussi bien en ce qui concerne la flore que la faune, devra faire l'objet d'un procès-verbal pouvant s'accompagner de poursuites à l'égard des prédateurs »<sup>71</sup>. Pour mener à bien cette mission de protection de l'environnement, les deux autorités en charge des îles Éparses sont assistées de deux organes consultatifs aux séances de travail fort rares. Le Conseil des îles Éparses, créé par un arrêté du préfet de La Réunion du 18 novembre 1975<sup>72</sup>, a pour mission de « donner des avis à propos de l'élaboration des arrêtés et des directives relatifs à la gestion administrative et financière des îlots »<sup>73</sup>. Quant au Comité scientifique des îles Éparses, pareillement créé par un arrêté du préfet de La Réunion agissant en sa qualité de délégué du gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses en date du 6 janvier 1982<sup>74</sup>, il a pour mission « d'assister [son président, en l'occurrence le préfet de La Réunion] dans l'étude des questions scientifiques intéressant les îles dont il assure l'administration, de définir, dans le souci constant de la conservation du patrimoine naturel de ces îles et des eaux qui en relèvent, les programmes d'exploitation des ressources naturelles tant sur terre qu'en mer dont il peut être saisi »<sup>75</sup>. Si le dispositif administratif prévu pour assurer le contrôle du bon fonctionnement des réserves naturelles présente toutes les garanties, il n'en va pas de même du dispositif juridique, à commencer par l'absence de référence à la loi dans l'exposé des motifs des arrêtés constitutifs. Pris avant l'entrée en vigueur de la loi n°76-629 du 16 juillet 1976 relative à la protection de la nature<sup>76</sup>, les arrêtés ne pouvaient naturellement pas s'appuyer sur les dispositions de cette loi devenue loi de référence en ce domaine. Toutefois, la doctrine s'accorde pour considérer qu'ils ont été édictés sur le fondement de la loi du 2 mai 1930 permettant le classement de sites présentant un intérêt scientifique *lato sensu* complétée par un article 8 bis, issu de la loi du 1er juillet 1957, prévoyant expressément le classement d'un monument naturel ou d'un site en réserve naturelle en vue de la conservation et de l'évolution des espèces<sup>77</sup>. Ces textes omettent par ailleurs de préciser l'objet de ces réserves et les motifs scientifiques de leur création<sup>78</sup>. Cependant, ce n'est pas se risquer que d'avancer que le classement en réserve naturelle a principalement pour effet d'interdire toute action de nature à porter atteinte au développement naturel de la faune et de la flore concernées et à la qualité de l'environnement de la réserve. Enfin, et malgré

l'absence de mention expresse dans les arrêtés préfectoraux, il convient de noter, d'une part, que l'île Juan de Nova non mentionnée initialement en raison d'un projet touristique abandonné fait désormais l'objet du même traitement comme réserve naturelle, et d'autre part, que le classement en réserve naturelle des îles Éparses doit être compris comme concernant non seulement le domaine terrestre mais aussi le domaine maritime et les eaux territoriales françaises.

Au-delà du classement lui-même, diverses dispositions réglementaires ont par la suite été édictées dans le souci de limiter voire d'interdire les allers et venues sur le territoire terrestre des îles Éparses jugés préjudiciables à l'environnement. Un autre arrêté du 18 novembre 1975 accorde au délégué du gouvernement de la République le droit de refuser l'accès des îles à quiconque. Celui-ci considère que « ces îles ne peuvent en aucun cas constituer un objectif délibéré de croisière ou d'escale à des fins touristiques » et que « toute pêche est interdite à l'intérieur des eaux territoriales des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India » (arrêté du 15 février 1994)<sup>79</sup>. Cependant, des licences de pêche valables dans la ZEE autour de chacune des îles peuvent être délivrées moyennant une durée déterminée et pour des quotas de prises fixés à l'avance. C'est très probablement dans ce cadre précis de la préservation de l'intégrité environnementale des îles Éparses qu'il convient de replacer l'idée de cogestion évoquée par la France à l'occasion du 2ème Sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays-membres de la Commission de l'Océan Indien<sup>80</sup>, le 3 décembre 1999, et qui semble être devenue lettre morte aujourd'hui. Les États de la région pourraient utilement s'associer dans des actions conjointes de protection des espèces animales et végétales de la ZEE de chaque île, de répression de la chasse et de la pêche clandestines, de sécurité de la navigation maritime ou de lutte contre la pollution du milieu marin par rejet accidentel ou intentionnel de déchets industriels ou d'hydrocarbures. Le fait qu'une telle coopération ait pu être envisagée et proposée au Sommet de la COI nous paraît illustrer la stratégie française de dilution des mobiles de revendication avancés par Madagascar et Maurice en les associant à une cogestion qui vise à prohiber toute mise en valeur autre qu'écologique des îles Éparses.

*b- L'inscription au patrimoine mondial naturel : pérennisation de la souveraineté française et neutralisation des revendications sur les îles à travers la sanctuarisation de leur environnement*

L'inscription des îles Éparses sur la liste du patrimoine mondial culturel et naturel marquerait indiscutablement la consécration, au plan international, de l'action volontariste menée par la France pour la préservation de leur environnement terrestre et marin depuis leur classement en réserves naturelles en 1975. Une telle inscription pourrait



d'ailleurs parfaitement se justifier au regard de certains considérants de la Convention de Paris concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel<sup>81</sup>, en vertu desquels « certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière », « la dégradation ou la disparition d'un bien du patrimoine culturel et naturel constitue un appauvrissement néfaste du patrimoine de tous les peuples du monde » ou encore « devant l'ampleur et la gravité des dangers nouveaux qui les menacent il incombe à la collectivité internationale tout entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle<sup>82</sup>, par l'octroi d'une assistance collective [...] »<sup>83</sup>. La classification des îles Éparses pourrait être envisagée au titre du « patrimoine naturel » que la Convention décline en « monuments naturels », « formations géologiques et physiographiques » et « sites naturels » (art. 2). Les premiers sont « constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique », les secondes « constituent l'habitat d'espèces animale et végétale menacées qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation » et les troisièmes « ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle »<sup>84</sup>.

En vertu de la Convention, seul l'État sur le territoire duquel est situé le bien concerné peut valablement entamer une procédure d'inscription : chaque État « reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine [...] lui incombe en premier chef » (art. 4), de même qu'il lui revient « d'identifier et de délimiter les différents biens situés sur son territoire » (art. 3). La première étape consiste en effet à soumettre « au Comité du patrimoine mondial un inventaire des biens du patrimoine [...] susceptibles d'être inscrits sur la liste » (art. 11-1). Cette liste indicative, état prévisionnel des biens que l'État peut choisir de proposer au classement, représente la condition *sine qua non* de l'examen de la proposition d'inscription par le Comité. À notre connaissance, les îles Éparses ne figurent pas encore sur la liste indicative fournie par la France<sup>85</sup>. En revanche, on y retrouve les îles Marquises (Polynésie française), et, au titre du patrimoine naturel, le massif corallien et les écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie ainsi que le massif du Piton de la Fournaise à La Réunion<sup>86</sup>. Le dossier de proposition d'inscription, qui peut être préparé avec les conseils et l'aide du Comité du patrimoine mondial<sup>87</sup>, « doit comporter une documentation sur le lieu des biens en question et sur l'intérêt qu'ils présentent » (art. 11-1). Après vérification, le dossier complet est alors transmis par ce même comité aux organismes consultatifs<sup>88</sup> compétents pour évaluation en vertu des

critères de sélection qu'il définit et sur la base desquels l'inscription est reconnue ou pas (art. 11-5)<sup>89</sup>.

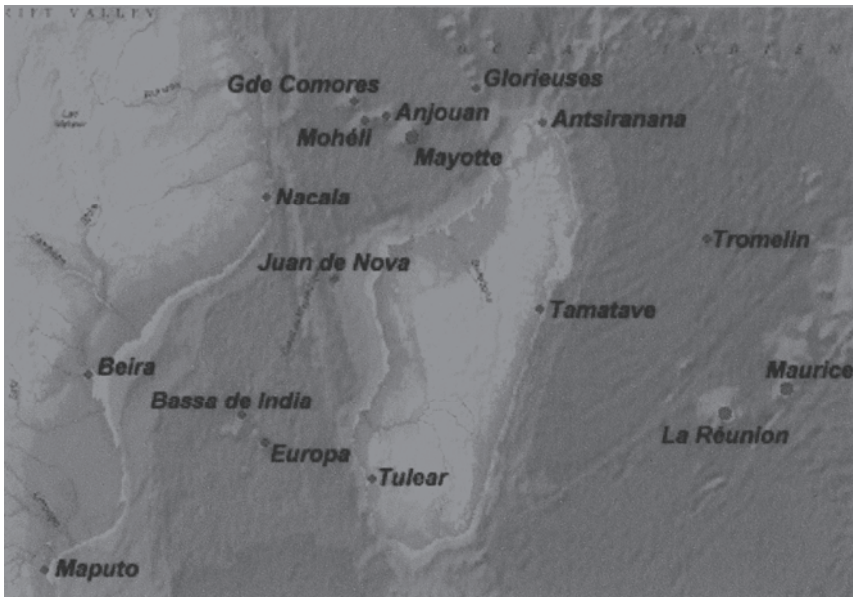
Les critères de sélection (vii, viii, ix et x) retenus dans les cas de l'îlot d'Aldabra (abri d'une colonie de tortues terrestres géantes) et de la vallée de Mai sur l'île de Pralin (vestige d'une forêt de palmiers endémiques), formations insulaires seychelloises classées respectivement en 1982 et 1983, permettent d'apprécier le bien-fondé d'une proposition d'inscription des îles Éparses. Toutes représentent « des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles » (vii), sont « des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins » (ix) et contiennent « les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation *in situ* de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation » (x). Quant au critère (viii) qui évoque des « exemples éminemment représentatifs des grands stades de l'histoire de la terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande signification »<sup>90</sup>, il semble s'appliquer parfaitement à Bassas da India, atoll en formation.

Une telle sanctuarisation des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India en application de la Convention de Paris équivaldrait non seulement *de facto* mais aussi *de jure* à une confirmation, par la communauté internationale, de la souveraineté de la France sur ces îles moyennant la « démonétisation » de celles-ci, toute activité y étant désormais subordonnée au respect inconditionnel de l'impératif écologique et environnemental. En effet, l'attribution sélectif de ce prestigieux label, suppose l'administration, par une autorité nationale, du bien classé au titre de réserve naturelle, mais sous le contrôle du Comité du patrimoine mondial<sup>91</sup>, instance internationale à l'autorité incontestable. Celle-ci s'affirme à la fois par le biais d'une « assistance internationale en faveur de[s] biens du patrimoine » (art. 19), de « programmes d'éducation et d'information » pour renforcer le respect et l'attachement des peuples au patrimoine mondial (art. 27) et par la remise de rapports de suivi, dont les résultats sont présentés dans le rapport du Comité du patrimoine mondial à la Conférence générale de l'UNESCO, sur l'état de conservation des sites et sur les diverses mesures de protection mises en place, de façon à assurer la gestion, la surveillance et la préservation des biens du patrimoine mondial (art. 29)<sup>92</sup>. Par ailleurs, même si « l'inscription d'un bien situé sur un territoire

faisant l'objet de revendication de souveraineté ou de juridiction de la part de plusieurs États ne préjuge en rien les droits des parties au différend » (art. 11-3)<sup>93</sup>, un tel classement des îles Éparses reviendrait à les « dé-nationaliser » pour en faire des biens communs de l'humanité pour la protection desquels « la communauté internationale tout entière [aurait] le devoir de coopérer » (art. 6-1)<sup>94</sup>. Ceci ne manquerait pas de vider les revendications malgache et mauricienne à l'égard de ces îles de tout leur sens, d'autant plus que la Convention précise formellement que « [c]hacun des États parties [...] s'engage à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou indirectement le patrimoine [...] situé sur le territoire d'autres États parties » (art. 6-3)<sup>95</sup>, prohibant ainsi toute prise de contrôle par la force.

### **En guise de conclusion**

L'intégration imminente des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans la collectivité territoriale des Terres australes et antarctiques françaises ainsi que les diverses actions entreprises en faveur de la préservation de l'environnement exceptionnel de ces îles et notamment leur classement en réserves naturelles permettront-ils à la France de mettre un point final au processus de décolonisation dans le canal de Mozambique ? La régularisation du bien curieux statut issu du décret n°60-555 du 1er avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France et la détermination et les moyens mis en oeuvre par la France pour assurer la protection de l'environnement terrestre et marin de ces petites terres françaises dispersées de part et d'autre de Madagascar nous poussent à répondre à cette interrogation par l'affirmative. L'évolution du statut des îles Éparses, bientôt 5ème district des TAAF, est un signal fort du renforcement de l'ancrage de ces îles en tant que territoire de la République adressé aux pays porteurs de prétentions territoriales à leur égard. La création de réserves naturelles et la gestion dynamique de celles-ci constituent un autre signal fort à l'attention, celui-ci, de la communauté internationale, afin de l'appeler à prendre acte de ce que la souveraineté française sur les îles Éparses ne saurait être confondue avec l'expression d'un quelconque néo-colonialisme mercantile mais traduit bien au contraire la mise à disposition de l'humanité des compétences humaines, techniques et scientifiques de la France au service de la conservation d'un bien du patrimoine naturel mondial. La décision d'inscription des îles Éparses sur la liste du patrimoine mondial culturel et naturel consacrerait alors tout naturellement la reconnaissance à la France d'une « souveraineté déléguée » sur des territoires relevant, d'une certaine façon, d'une « souveraineté internationale ».



Sud-ouest de l'océan Indien : le canal de Mozambique, Madagascar et les Mascareignes<sup>96</sup>

<sup>1</sup> ORAISON André, « Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et du Canal de Mozambique. Les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles Éparses et de Mayotte », in *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, Centre d'Études et de Recherches sur les Sociétés de l'Océan Indien (CERSOI), Paris : Éditions du CNRS, XVI, 1999-2000, pp. 385-399.

<sup>2</sup> Les développements relatifs aux caractéristiques géographiques et physiques des cinq îles Éparses s'inspirent des présentations suivantes : ORAISON André, « La protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses : le cas du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India », in *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, Paris : LGDJ, n°55-1, janvier-avril 2001, pp. 78-87, le site du ministère de l'Écologie et du Développement durable [en ligne], disponible sur : <<http://www.environnement.gouv.fr/-Iles-Eparses-.html>> (consulté le 22.01.2007) et celui de M. Gilles Boué consacré aux îles Éparses [en ligne], disponible sur : <<http://membres.lycos.fr/boue/>> (consulté le 10.01.2007).

<sup>3</sup> En vertu d'engagements pris par la France auprès de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) au début des années 1950, des stations permanentes, aujourd'hui entièrement automatisées à l'exception de celle de Tromelin, ont été implantées à Europa en 1949, à Juan de Nova en 1953, à Tromelin en 1954 et aux Glorieuses en 1955. Elles contribuent à l'établissement des prévisions pour tous les pays de la zone sud-ouest de l'océan Indien et assurent de ce fait la sécurité de la navigation maritime et aérienne.

<sup>4</sup> Le concept juridique de zone économique exclusive (ZEE) inspiré par les États du Tiers-monde dès le début des années 1970 a été codifié par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 comme « [ne s'étendant pas] au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale » (article 57) ce qui revient à ajouter 370,400 km aux 22,224 km d'eaux territoriales des États côtiers ou maritimes. Dans sa Partie V intitulée « Zone économique exclusive », l'article 56 consacré aux droits, juridiction et obligations de l'État côtier précise que : « 1. Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a : a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne la production d'énergie à partir de 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 ; b) juridiction [...] en ce qui concerne : [...] la mise en place et

l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages ; [...] la recherche scientifique marine ; [...] [et] la protection et la préservation du milieu marin. ». Cette convention produit ses effets en droit français depuis le vote de la loi n°95-1311 du 21 décembre 1995 autorisant la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes) et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, in *Journal Officiel de la République française* n°297 du 22 décembre 1995, p. 18543.

<sup>5</sup> Dans son article 121 de la Partie VIII « Régime des îles », la Convention de Montego Bay définit une île comme « [...] une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute » et précise que « [I]es rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. ». Sachant que la ZEE d'une île isolée a une superficie de l'ordre de 425 000 km<sup>2</sup> (voir le cas de l'îlot de Clipperton), on comprend mieux l'intérêt que suscitent ne serait-ce que quelques rochers émergents à marée haute.

<sup>6</sup> L'installation de bases militaires permanentes sur ces îlots, au demeurant jamais envisagée sérieusement, aurait rendu nécessaires des travaux gigantesques et des investissements colossaux à l'image des aménagements entrepris par les États-Unis sur l'atoll de Diego Garcia, territoire du B.I.O.T. (British Indian Ocean Territories), que leur loue le Royaume-Uni.

<sup>7</sup> Avec la fermeture temporaire du canal de Suez lors de la guerre des Six Jours en 1967, le canal de Mozambique est devenu une route stratégique empruntée par les super-tankers à destination du golfe arabo-persique pour assurer l'approvisionnement en pétrole des pays européens.

<sup>8</sup> La zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India a été créée par le décret n°78-146 du 3 février 1978, en application de l'article 1er de la loi n°76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République, selon lequel la France exerce des droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes.

<sup>9</sup> En 1952, une concession d'une durée de 15 ans, renouvelée pour 25 ans en 1962, est accordée à la société SOFIM par le préfet de La Réunion pour l'exploitation du phosphate. De nombreuses installations sont construites : hangars de stockage du phosphate et du guano, usine de concassage, entrepôts, ateliers, lavoir, logements des ouvriers. Un réseau de wagonnets sur rail assure le transport de marchandises jusqu'à un ponton d'embarquement, tandis que les bâtiments disposent de l'électricité et de l'eau courante. L'État aménage même une piste d'aviation utilisée par les concessionnaires. Le personnel recruté à Maurice et aux Seychelles est astreint à une discipline stricte et à des cadences éprouvantes : une tonne par jour par mineur pour 3,5 roupies. À la fin de leur contrat, nombreux sont les mineurs endettés contraints de travailler quelques mois de plus gratuitement ! Les punitions corporelles sanctionnent le non respect des règles, ce qui, en septembre 1968, conduit à une révolte de Mauriciens et oblige les responsables de l'exploitation à demander l'intervention des forces de l'ordre au préfet de La Réunion. L'effondrement des cours du phosphate aidant, l'exploitation cesse d'être rentable et la SOFIM est dissoute la même année. Voir le site de M. Gilles Boué [en ligne], disponible sur : <<http://membres.lycos.fr/boue/>> (consulté le 10.01.2007).

<sup>10</sup> Boué mentionne la tentative des frères Rosier, deux Français venus de Tuléar vers 1860 avec quelques animaux et qui disparurent d'Europa sans laisser de traces, la présence, en 1903, d'un Européen, quatre pêcheurs, un serviteur et sa famille qui par manque d'eau douce durent évacuer l'île, et vers 1910, d'une petite population sédentaire, de pêcheurs et de chasseurs, probablement à l'origine des constructions à l'abandon sur l'île, et dont le petit cimetière abrite encore les tombes. *Ibid.*

<sup>11</sup> Le nom initialement attribué à l'atoll par les cartes marines est « Baixo da Judia », en français « Banc de la Juive ». Il apparaît ensuite sous les noms de : « Bayos da India » (1511), « Baxos de la India » (1542), « Syrtes Indie » (1588), « Basse Juive » (1710) et « Bassas da India » (1825). *Ibid.*

<sup>12</sup> « Il est difficile de connaître la superficie exacte de la ZEE française entourant les îles Éparses dans la mesure où elle interfère avec les ZEE des pays voisins (Comores, Seychelles, Mozambique et [Madagascar]), aucune convention de délimitation des zones en question n'ayant été signée. », in ORAISON André, « À propos du différend franco-malgache sur les îles Éparses du Canal de Mozambique. La succession d'États sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India », in *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, juillet-septembre 1981, pp. 465-513. Selon la méthode de l'équidistance, la ZEE entourant les îles Éparses serait de l'ordre de 450 000 km<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> Publié au *Journal Officiel de la République française - Lois et Décrets* du 14 juin 1960, p. 5343. Sauf mention contraire, tous les textes législatifs et réglementaires cités sont consultables en ligne sur le site internet <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

<sup>14</sup> LAMPUÉ Pierre, « Note sous l'arrêt Erriah rendu le 9 février 1961 par la Chambre criminelle de la Cour de cassation », in *Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniales et maritimes, Recueil Penant*, 1961, p. 594.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 595.

<sup>16</sup> ORAISON André, MICLO François, « Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (Des curiosités juridiques) », in *Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniales et maritimes, Recueil Penant*, janv-mars 1974, pp. 136-170.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>18</sup> La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, dans son article 10, a remplacé l'appellation traditionnelle de territoire d'outre-mer de la République par celle de collectivité d'outre-mer. « Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » (article 74).

<sup>19</sup> Dotée de ce nouveau statut par la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001, Mayotte voit son appartenance à la République réaffirmée à l'article 1 qui précise qu'il ne peut y être mis fin sans le consentement de sa population. La loi stipule, en outre, que l'exécutif, jusqu'à lors exercé par le Préfet, sera transféré au Président du Conseil général en mars 2004, qu'un caractère exécutoire de plein droit sera conféré aux actes de la collectivité départementale après le renouvellement du Conseil général de 2007. En 2010, ce même conseil pourra proposer au Gouvernement une nouvelle évolution du statut de l'île. L'article 3 prévoit également l'application de plein droit à Mayotte des lois, ordonnances et décrets relatifs à la nationalité, à l'état et la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, successions et libéralités, au droit pénal, à la procédure pénale, à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, au droit électoral et aux postes et télécommunications. Des dispositions en faveur du développement économique et social de l'île ont aussi été incluses dans la loi. Plusieurs ordonnances, notamment d'ordre social (extension et généralisation des prestations familiales, protection sanitaire et sociale, droit du travail et de l'emploi) sont intervenues dès le début 2002. Ce statut permet à la société mahoraise, principalement musulmane, d'adopter une organisation juridique, économique et sociale proche du droit commun et adaptée à son évolution plus de 30 ans après son refus de s'engager avec le reste des Comores vers l'indépendance.

<sup>20</sup> Circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 mentionnée par ORAISON André, « À propos de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses. Le fondement juridique du classement », in *Témoignages*, La Réunion, édition du 2 janvier 2006, p. 7.

<sup>21</sup> *J.O.R.F.* du 14 juin 1960, p. 5343.

<sup>22</sup> ORAISON et MICLO, « Des curiosités juridiques... », *op.cit.*, p. 158. Les auteurs précisent que ce texte qui n'a pas paru au *J.O.R.F.* a été publié au *Bulletin Officiel du ministère des DOM-TOM*, 1960, n°15, p. 95.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.* Les auteurs mentionnent à ce sujet une circulaire non publiée du ministère des départements et des territoires d'outre-mer.

<sup>25</sup> Le 13 avril 1962.

<sup>26</sup> Arrêté du 16 mars 1972 relatif à l'administration des îles Europa, Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova et Bassas da India publié au *Journal Officiel de la République française* du 28 mars 1972, p. 3163.

<sup>27</sup> Arrêt CE du 3 mai 1950, Société de pêche malgache et réunionnaise.

<sup>28</sup> En réponse à la question d'un député le 6 avril 1987.

<sup>29</sup> En vertu d'un décret du 2 février 1962, le Gouvernement a donné compétence aux tribunaux judiciaires relevant de la Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion pour connaître des litiges concernant les îles Éparses, sur le double plan civil et pénal, ORAISON André, « Les lois applicables et les juridictions compétentes pour les îles Éparses - Les juridictions compétentes pour les îles Éparses : les tribunaux judiciaires », in *Témoignages*, La Réunion, édition du 30 novembre 2005, p. 9. Par ailleurs, en vertu de l'article R. 312-1 du Code de justice administrative, le tribunal administratif territorialement compétent est « celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée » autrement dit dans le cas du préfet de La Réunion, le tribunal administratif de Saint-Denis, ORAISON André, « Les lois applicables et les juridictions compétentes pour les îles Éparses - Les juridictions administratives », in *Témoignages*, La Réunion, édition du 1er décembre 2005, p. 9.

<sup>30</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, in *Journal Officiel de la République française* n°75 du 29 mars 2003, p. 5568.

<sup>31</sup> Conseil constitutionnel, *Constitution du 4 octobre 1958* version à jour des révisions constitutionnelles de

mars 2005 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.pdf>> (consulté le 14.01.2007). Cette rédaction résulte de la révision introduite par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 (article 5). Selon l'ancienne rédaction : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. ».

<sup>32</sup> *Ibid.* Cette rédaction résulte de la révision introduite par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 (article 5). Notons qu'après l'accession à l'indépendance de l'essentiel des colonies françaises en 1960 et au gré des indépendances accordées jusqu'à la dernière en date (Djibouti en 1977), entrent dans la catégorie des territoires d'outre-mer : les îles Saint-Pierre-et-Miquelon, le territoire français des Afars et des Issas, l'archipel des Comores, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. La catégorie des départements d'outre-mer n'avait connu quant à elle aucune évolution majeure, hormis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, depuis la loi de départementalisation du 19 mars 1946.

<sup>33</sup> *Ibid.*, article 73-1.

<sup>34</sup> *Ibid.*, article 73-2.

<sup>35</sup> La Constitution dresse la liste non-exhaustive de ces matières interdites (la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal et la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, le droit électoral) et précise qu'une loi organique pourra la préciser. *Ibid.*, article 73-4.

<sup>36</sup> *Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, adopté, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution par le Sénat le 6 février 2007 et par l'Assemblée nationale le 7 février 2007 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0676.asp>> (consulté le 09.02.2007).

<sup>37</sup> Cette appellation englobe notamment les lois constitutionnelles, les lois relatives à un organe commun à la métropole et à l'outre-mer telles que celles relatives au Parlement et au Gouvernement ou encore aux juridictions suprêmes nationales, ainsi que les lois relatives au statut civil des personnes (état et capacité des personnes, régimes matrimoniaux, successions et libéralités).

<sup>38</sup> *Constitution du 4 octobre 1958...*, *op.cit.*, article 74 al. 2 à 6.

<sup>39</sup> *Ibid.*, article 72-4. De plus, le changement de régime est décidé par une loi organique, ce qui représente une garantie démocratique contre toute dérive statutaire non-souhaitée, la loi organique devant être soumise à l'examen du Conseil constitutionnel avant promulgation (art. 61-1).

<sup>40</sup> *Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises*, n°25, 15 juin 2005, p. 3.

<sup>41</sup> ORAISON, « Les juridictions compétentes : les tribunaux judiciaires... », *op.cit.*

<sup>42</sup> Décret n°96-200 du 14 mars 1996 relatif au siège de l'administration des Terres australes et antarctiques françaises publié au *Journal Officiel de la République française* n°65, 16 mars 1996, p. 4087.

<sup>43</sup> Arrêté du 27 février 1997 pris pour l'application de l'article 2 du décret n°96-200 du 14 mars 1996 et fixant le siège de l'administration du territoire des Terres australes et antarctiques françaises publié au *Journal Officiel de la République française* n°55, 6 mars 1997, p. 3559.

<sup>44</sup> Décret n°2001-710 du 31 juillet 2001 modifiant certaines dispositions de la partie Réglementaire du code de justice administrative publié au *Journal Officiel de la République française* n°178, 3 août 2001, p. 12584.

<sup>45</sup> En vertu de l'article 1 du décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, cette notion a pour objectifs, en mer, de défendre les droits souverains et les intérêts de la Nation et de maintenir l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites.

<sup>46</sup> Arrêté n°2123 du 11 août 2005 portant délégation de pouvoir au préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises, chargé des îles Éparses, en matière d'action de l'État en mer, *Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises*, n°27, 20 octobre 2005, p. 2.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Le classement en réserves naturelles des îles Éparses, à l'exception de Juan de Nova, a été réalisé par un arrêté préfectoral du 18 novembre 1975 et celui de certaines parties terrestres et maritimes des archipels de Crozet, de Saint-Paul, d'Amsterdam et de Kerguelen par le décret n°2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.taaf.fr/spip/IMG/pdf/Decret-2006-1211.pdf>> (consulté le 22.01.2007).

<sup>49</sup> *La loi relative à l'outre-mer*, *op.cit.*, a été déposée sur le bureau du Sénat après déclaration de l'urgence par le Gouvernement, le 17 mai 2006. La discussion en séance publique a eu lieu au cours des séances des 30 et

31 octobre 2006. Le texte a été adopté en 1ère lecture le 31 octobre 2006 puis transmis à l'Assemblée nationale, le 2 novembre 2006. Examiné en séance publique les 23 et 24 janvier 2007, il a été adopté en 1ère lecture le 24 janvier 2007 puis transmis à la CMP le lendemain. Au lendemain de son adoption conjointe, le projet de loi a, conformément aux dispositions de la Constitution (art. 61-1), été soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution.

<sup>50</sup> Loi n°55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises publiée au *Journal Officiel de la République française "Lois et Décrets"* du 9 août 1955, p. 7979.

<sup>51</sup> Les archipels de Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam représentent trois districts des TAAF. Ces îles, qui n'abritent aucune population autochtone hormis celle des bases scientifiques, n'ont jamais fait l'objet d'aucune revendication territoriale. La souveraineté française en terre Adélie s'exerce elle dans le cadre du Traité de l'Antarctique de 1959 qui a gelé toutes les revendications territoriales et du Protocole de Madrid de 1991 qui a fait du continent blanc une réserve naturelle. La terre Adélie représente le 4ème district des TAAF.

<sup>52</sup> Décret n°56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises publié au *Journal Officiel de la République française "Lois et Décrets"* du 20 septembre 1956, p. 8901.

<sup>53</sup> « Il assure le maintien de l'ordre public et la sûreté des personnes et des biens. Il veille à la bonne administration de la justice » (art. 2, al. 5), *Ibid.*

<sup>54</sup> Article 2 al. 1 du *Décret sur la création de la réserve naturelle des Terres australes françaises, op.cit.*

<sup>55</sup> *Loi relative à l'outre-mer, op.cit.*, précise que l'intitulé de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 est désormais : « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton » (art. 14, al. 1).

<sup>56</sup> *Ibid.*, au Titre V "Dispositions diverses", chapitre Ier "Dispositions relatives aux Terres australes et antarctiques françaises", article 14, al. 2.

<sup>57</sup> COINTAT Christian, *Rapport n°25 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique et le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, Paris : Sénat, 18 octobre 2006, pp. 444-451 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/rap/106-025-1/106-025-1.html>> (consulté le 22.01.2007).

<sup>58</sup> *Loi relative à l'outre-mer, op.cit.*

<sup>59</sup> Les TAAF assurent leur autonomie financière à hauteur de 80 % grâce notamment à la perception des droits de pêche, des recettes de la vente des saisies de pêche illicites et des produits philatéliques. Elles perçoivent aussi « la contribution directe territoriale », un impôt sur le revenu des personnes séjournant sur le territoire. On notera par ailleurs que la suppression de l'immatriculation des navires de commerce au registre des TAAF (pavillon des Kerguelen) suite à la création du registre international français (loi n°2005-412 du 3 mai 2005 art. 34) a entraîné une perte de recettes de 900 000 euros pour le budget du territoire.

<sup>60</sup> *Loi relative à l'outre-mer, op.cit.* Pour la citation, voir la décision n°2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant n°18 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004490/index.htm> (consulté le 06.01.2007).

<sup>61</sup> Le régime de publication et d'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires de droit commun a été modernisé par l'ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, à la date qu'ils fixent ou au lendemain de leur publication, in *Journal Officiel de la République française* n°44 du 21 février 2004, p. 3514. Notons que les actes réglementaires des autorités du territoire entrent en vigueur le lendemain de leur publication au Journal officiel des TAAF.

<sup>62</sup> *Loi relative à l'outre-mer, op.cit.* Depuis 1999, le Journal officiel des Terres australes et antarctiques est consultable en ligne sur <[http://www.taaf.fr/rubriques/publications/journalOfficiel/publications\\_journalOfficiel.htm](http://www.taaf.fr/rubriques/publications/journalOfficiel/publications_journalOfficiel.htm)>.

<sup>63</sup> ORAISON, « Le différend franco-malgache... », *op.cit.*, pp. 465-513.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 497.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 501.

<sup>69</sup> ORAISON André, « Gestion ou cogestion des "réserves naturelles" créées sur les îles Éparses de la zone



sud-ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique ? (Le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses, des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India », in *Revue juridique de l'environnement*, Strasbourg : Société française pour le droit de l'environnement (SFDE), n°1, 2001, pp. 5-30.

<sup>70</sup> L'arrêté n°10/DGRF/101 du 28 juillet 1971 et l'arrêté n°13/DGRF/101 du 18 novembre 1975 classant certaines îles Éparses en réserves naturelles n'ont pas été publiés dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion, *Ibid.*, p. 19.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>72</sup> L'arrêté n°10/DGRF/101 du 18 novembre 1975 portant création d'un Conseil des îles Éparses n'a pas été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion, *Ibid.*, p. 16. Ses membres sont : le préfet de La Réunion, le chef du service météorologique pour la zone océan Indien, le directeur de cabinet du préfet, le Procureur général près la Cour d'Appel de Saint-Denis, le directeur départemental de l'équipement de La Réunion, le général commandant les FAZSOI, le commandant du groupement de gendarmerie de La Réunion et le directeur régional des affaires maritimes.

<sup>73</sup> ORAISON, « La protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses... », *op.cit.*, pp. 81-83.

<sup>74</sup> L'arrêté n°33/DGRF/01 du 6 janvier 1982 portant création d'un Comité scientifique pour les petites îles françaises de l'océan Indien a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion, in ORAISON « Gestion ou cogestion... », *op.cit.*, p. 17. Ses membres sont : le préfet de La Réunion, le chef du service départemental de la météorologie nationale et des personnalités qualifiées dont le directeur régional de l'office national des forêts et des spécialistes de biologie marine.

<sup>75</sup> ORAISON, « La protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses... », *op.cit.*, pp. 81-83.

<sup>76</sup> J.O.R.F. "Lois et Décrets" du 13 juillet 1976, p. 4203.

<sup>77</sup> ORAISON « Gestion ou cogestion... », *op.cit.*, pp. 19-20.

<sup>78</sup> La loi n°76-629 du 10 juillet 1976 permet d'apprécier ce que peuvent être des objectifs de classement en réserve naturelle aux art. L. 242-1 et suivants du Code rural.

<sup>79</sup> ORAISON « Gestion ou cogestion... », *op.cit.*

<sup>80</sup> Créée en 1984 en vue de renforcer la solidarité entre les pays insulaires ou archipélagiques de la zone sud-ouest de l'océan Indien, la Commission de l'Océan Indien (COI), dont le siège est à Port-Louis (Maurice), accueille cinq membres qui sont les Comores, la France (La Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles. Les résultats très limités de cette organisation internationale à vocation régionale posent la question de son efficacité voire de sa survie.

<sup>81</sup> *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel* [en ligne]. Disponible sur : <<http://whc.unesco.org/archive/convention-fr.pdf>> (consulté le 9.01.2007). Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) à sa dix-septième session à Paris le 16 novembre 1972. Ratifiée par la France le 27 juin 1975, elle est entrée en vigueur le 17 décembre 1975.

<sup>82</sup> « La valeur universelle et exceptionnelle signifie une importance culturelle et/ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité. » *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial*, § 49, p. 15 [en ligne]. Disponible sur : <<http://whc.unesco.org/archive/opguide05-fr.pdf>> (consulté le 09.01.2007).

<sup>83</sup> *Convention du patrimoine mondial*, *op.cit.*, p. 1.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>85</sup> Selon cet auteur, la proposition aurait été avancée par M. Jean Daubigny, délégué du gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses, et par M. Alain Soulan, son adjoint, in ORAISON, « La protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses... », *op.cit.*, p. 87.

<sup>86</sup> Voir les biens situés en France inscrits sur la Liste du patrimoine mondial et soumis à la Liste indicative [en ligne]. Disponible sur : <http://whc.unesco.org/fr/etatsparties/fr> (consulté le 29.01.2007).

<sup>87</sup> « Le Comité du patrimoine mondial reçoit et étudie les demandes d'assistance internationale formulées par les États [...]. Ces demandes peuvent avoir pour objet la protection, la conservation, la mise en valeur ou la réanimation de ces biens. » (art. 13-1) ou encore « l'identification de biens du patrimoine culturel et naturel » (art. 13-2), in *Convention du patrimoine mondial*, *op.cit.*, p. 7.

<sup>88</sup> La Convention (art. 8-3) fait référence à trois organismes de consultation qui sont le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (Centre de Rome) (conservation et activités de formation), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et l'Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) (évaluation des sites culturels et naturels

proposés pour inscription), *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>89</sup> Pour figurer sur la Liste du patrimoine mondial, les sites doivent satisfaire à au moins un des dix critères de sélection régulièrement révisés qui sont détaillés in *Orientations...*, *op.cit.*, § 77, pp. 21-22. Jusqu'à la fin 2004, les sites du patrimoine mondial étaient sélectionnés sur la base de six critères culturels et quatre critères naturels. Il n'existe plus désormais qu'un ensemble unique de dix critères. On citera à titre d'exemple les critères suivants : (i) représenter un chef-d'œuvre du génie créateur humain ; (ii) témoigner d'un échange d'influences considérable pendant une période donnée ou dans une aire culturelle déterminée, sur le développement de l'architecture ou de la technologie, des arts monumentaux, de la planification des villes ou de la création de paysages ; (iii) apporter un témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue ; (iv) offrir un exemple éminent d'un type de construction ou d'ensemble architectural ou technologique ou de paysage illustrant une ou des périodes significative(s) de l'histoire humaine ; (v) être un exemple éminent d'établissement humain traditionnel, de l'utilisation traditionnelle du territoire ou de la mer, qui soit représentatif d'une culture (ou de cultures), ou de l'interaction humaine avec l'environnement, spécialement quand celui-ci est devenu vulnérable sous l'impact d'une mutation irréversible ; (vi) être directement ou matériellement associé à des événements ou des traditions vivantes, des idées, des croyances ou des oeuvres artistiques et littéraires ayant une signification universelle exceptionnelle.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>91</sup> « Le Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel » se réunit une fois par an et est composé de représentants de 21 États parties à la Convention élus par leur Assemblée générale (art. 8) pour un mandat maximal de six ans (art. 9). Il est responsable de la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial et de la décision d'accepter ou pas l'inscription d'un site sur la Liste du patrimoine mondial (art. 11), détermine l'utilisation du Fonds du patrimoine mondial (art. 15) et alloue l'assistance financière suite aux demandes des États parties (art. 13). Il examine les rapports sur l'état de conservation des sites inscrits et demande aux États de prendre des mesures lorsque les sites ne sont pas correctement gérés (art. 29). In *Convention du patrimoine mondial, op.cit.*, pp. 1-15.

<sup>92</sup> La soumission, tous les six ans, directement par chaque État partie, de « rapports périodiques sur l'application de la Convention du patrimoine mondial est destinée à atteindre quatre objectifs principaux : a) fournir une estimation de l'application de la Convention du patrimoine mondial par l'État partie ; b) fournir une estimation du maintien ou non au cours du temps des valeurs de patrimoine mondial des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial ; c) fournir des informations à jour sur les biens du patrimoine mondial afin d'enregistrer les changements des conditions et de l'état de conservation des biens ; d) fournir un mécanisme pour la coopération régionale et l'échange d'informations et d'expériences entre les États parties concernant la mise en oeuvre de la Convention et la conservation du patrimoine mondial. » in *Orientations...*, *op.cit.*, § 201, p. 56.

<sup>93</sup> *Convention du patrimoine mondial, op.cit.*, p. 6.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Cette carte du canal de Mozambique, de Madagascar et des Mascareignes est consultable en ligne sur <<http://www.netmarine.net/bat/patrouil/boudeuse/carte.jpg>> © Netmarine 2006.